HOUSE OF COMMONS
CANADA

RAISING ADULT LITERACY SKILLS: THE NEED FOR A PAN-CANADIAN RESPONSE

Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities

Judi Longfield, M.P.
Chair

June 2003

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

RAISING ADULT LITERACY SKILLS: THE NEED FOR A PAN-CANADIAN RESPONSE

Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities

Judi Longfield, M.P.
Chair

June 2003

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

CHAIR

Judi Longfield

VICE-CHAIRS

Eugène Bellemare

Monte Solberg

MEMBERS

Peter Adams

Libby Davies

Norman Doyle

John Finlay

Peter Goldring

Jim Gouk

Monique Guay

Tony Ianno

Ovid Jackson

Gurbax Malhi

Larry McCormick

Raymond Simard

Larry Spencer

Diane St-Jacques

Suzanne Tremblay

CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Belisle

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Chantal Collin
Kevin B. Kerr

THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

THIRD REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities agreed to present a report on literacy: "Raising Adult Literacy Skills: The Need for a Pan-Canadian Reponses".

After hearing evidence the Committee agreed to report to the House as follows:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

CHAPTER 1 — A PROFILE OF LOW LITERACY SKILLS IN CANADA 5

CHAPTER 2 — TIME FOR LEADERSHIP 11

I. STRENGTHENING FEDERAL/PROVINCIAL/TERRITORIAL LITERACY PARTNERSHIPS: A PAN-CANADIAN ACCORD ON LITERACY AND NUMERACY SKILLS DEVELOPMENT 12

II. MAKING FEDERAL LITERACY POLICY MORE COHERENT 16

CHAPTER 3 — COMPONENTS OF A FEDERAL CONTRIBUTION TO PAN-CANADIAN LITERACY AND NUMERACY SKILLS DEVELOPMENT 21

I. RECOGNIZING THE VOLUNTARY SECTOR, EMPLOYERS, EMPLOYEE REPRESENTATIVES AND LEARNERS 21

II. THE ROLE OF THE CANADIAN LEARNING INSTITUTE 23

III. ASSESSING PRIOR LEARNING AND RESURRECTING THE CONCEPT OF A LEARNING PASSPORT 25

IV. DESIGNING AN ABORIGINAL STRATEGY 28

1. Aboriginal Communities — Education and Literacy 28

2. Federal Programs — Aboriginal Education and Literacy 29

3. Aboriginal Literacy — What Do We Know? 31

V. BUILDING CAPACITY, STRENGTHENING PARTNERSHIPS AND DEVELOPING NEW APPROACHES 36

1. Expanding the Mandate and the Capacity of the National Literacy Secretariat 36

2. Helping Communities and Families 42

3. Early School Leavers 47

4. Literacy and Persons with Disabilities 49

5. Newcomers to Canada 54

6. Literacy, Justice and Corrections 57

A. Literacy and the Criminal Justice System 57

B. Literacy Skills of Offenders in Canada 58

C. Adult Basic Education Programs in Correctional Service Canada's Institutions 61

IV. LITERACY AND THE WORKPLACE 63

CONCLUSION 73

LIST OF RECOMMENDATIONS 75

APPENDIX A — CHRONOLOGY OF EVENTS CHARACTERIZING THE DEVELOPMENT OF ADULT BASIC EDUCATION/LITERACY NATIONWIDE 85

APPENDIX B — LIST OF WITNESSES 93

APPENDIX C — LIST OF BRIEFS 97

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 99

DISSENTING OPINION —BLOC QUÉBÉCOIS 101

MINUTES OF PROCEEDINGS 105

103-06258/

INTRODUCTION

Canada has a long heritage in adult literacy training, dating back to the turn of the last century. Founded in 1899, the Canadian Reading Camp Movement (which became Frontier College in 1922) sent university students into the wilderness to teach labourers, mostly lumberjacks and miners, how to read and write.[1] Although the federal government has long recognized the importance of adult literacy, it has never really established itself at the forefront of this issue. On 1 October 1986, the federal government committed itself, in the Speech from the Throne, "to develop measures to ensure that Canadians have access to the literacy skills that are the prerequisites for participation in an advanced economy."[2] The National Literacy Secretariat was created the following year. Despite the Secretariat's good work, however, and the thousands of productive literacy partnerships that it has helped to create, Canada's low literacy skills problem has persisted.

We have been told that by 2004, more than 70% of all new jobs created will require some form of post-secondary education, and that skill requirements in the Canadian labour market will continue to rise in the years ahead. We also know that the labour force is aging and increasing more slowly. In fact, more than one-half of the people who will be in the labour force in 2015 are already in it. Hence, many of today's workers will have to supply tomorrow's skill requirements. While we are aware that the skills of some of these individuals are currently underutilized, the Committee is extremely concerned that more than 40% of working-age Canadians lack the necessary basic literacy skills required for successful participation in our rapidly changing labour market. This situation represents significant private and social costs, and we fear that failure to address this problem will only heighten these costs in years to come. The Committee was constantly reminded that literacy skills have a fundamental influence on all aspects of our lives, including, for example, our families, our health, our democracy, our work and our communities. "Literacy enables all citizens to fully realize their personal potential and their potential as citizens in our community."[3]

On 30 January 2001, the federal government announced in the Speech from the Throne that it would "invite the provinces and territories along with the private sector and voluntary organizations to launch a national initiative with the goal of significantly increasing the proportion of adults with higher-level literacy skills."[4] Combating Canada's

---

1 Linda Shohet, Executive Director for the Centre for Literacy of Quebec, provided the Committee with an interesting chronology of the development of adult basic education and literacy training in Canada. This chronology, along with a modest update, can be found in Appendix A of our report.

2 House of Commons, *Debates*, Speech from the Throne, 1 October 1986, p. 14.

3 Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (hereafter referred to as HRDSPD), *Evidence* (16:20), Meeting No. 12, 11 February 2003.

4 House of Commons, *Debates* (14:20), Speech from the Throne, 30 January 2001.

low literacy skills problem surfaced again in the 30 September 2002 Speech from the Throne, when the federal government indicated that it would build on its investments in human capital, including literacy.

At the National Summit on Innovation and Learning, held on 18 and 19 November 2002, a strong signal was sent to governments in this country that it is time to seriously address the problem of low literacy in Canada. More than 500 Summit participants from the private sector, non-government organizations, academia and government were asked to identify the priority actions required by the private and public sectors to realize Canada's vision of becoming one of the most innovative and skilled countries in the world. One of 18 priority recommendations that were adopted to further this goal was the establishment of "a pan-Canadian literacy and essential skills development system, supported by federal, provincial and territorial governments. Establish programs to improve literacy and basic skills based on individual and community needs and interests."[5]

In recognition of the United Nations Literacy Decade (2003-2012), and welcoming an opportunity to help shape the federal government's contribution to a pan-Canadian literacy and essential skills development system, the Committee agreed on 28 January 2003 to meet with the Minister of Human Resources Development Canada, national literacy organizations and literacy experts. On 25 February 2003, Committee members agreed to hear many other groups and individuals in March and April 2003 to complete our study on adult literacy.

During our study, which we believe to be the first of its kind by a parliamentary committee,[6] members became increasingly aware of the strong and valuable partnerships that have been developed over the years with literacy organizations, employers, employee representatives, educators and a vast number of other stakeholders, all of whom are dedicated to improving the literacy skills of Canadians. We are impressed by the hard work and commitment demonstrated by our witnesses to raise literacy levels among Canadians. But there is only so much that the literacy community can do, and we think that its capacity has been reached. Without additional public and private sector investments in this critical area of human capital, Canada will lose a major opportunity to improve the economic and social welfare of many thousands of willing participants who lack the necessary basic skills to participate more fully in Canadian society. Moreover, the spillover economic benefits accruing to Canadians as a result of those investments would also be lost.

---

[5] Government of Canada, *National Summit on Innovation and Learning: Summary*, 2002, Appendix 3, p. 87.

[6] Although not specifically focused on adult literacy, we recognize that the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs tabled a report in December 1990 entitled *You Took My Talk: Aboriginal Literacy and Empowerment*.

Except in the case of First Nations people living on reserves, education is within the constitutional purview of the provinces and territories. But low literacy is a national problem, and it is in this context that we encourage the federal government to work with the provinces and territories to address Canada's low adult literacy skills problem. The federal government must continue to do its share; this is why our report calls for a meaningful allocation of federal resources to address this serious problem.

> I want to stress so much that where we are today, we are in great difficulty in being able to move forward and develop the literacy programs that are needed right now, needed yesterday, in fact. The accelerated change that's going on is going to make this problem even more difficult. We are not even keeping pace. We need to raise that curve, start to keep pace, and make sure people have the skills they need, not only for the workplace, but for all elements within the workplace. It's a democracy issue, it's an access issue. **(Ian Thorne, Co-ordinator, National Literacy Project, Communications, Energy, and Paperworkers Union of Canada, New Brunswick Coalition for Literacy)**[7]

Our report begins with a brief overview of the extent of Canada's low literacy skills problem, as identified by the results of the 1994 International Adult Literacy Survey. The next chapter discusses the need for a coherent literacy policy within the federal government and calls for joint federal/provincial/territorial action to address the problem of low literacy. The last chapter identifies many key areas where the federal government could make a significant contribution in this regard and discusses, among other things, the need to: design an Aboriginal literacy strategy; expand the mandate and capacity of the National Literacy Secretariat; help families and communities, persons with disabilities, early school leavers, immigrants and refugees, and inmates to combat low literacy; and address the needs of low literacy individuals in the Canadian workplace.

---

[7] HRDSPD, *Evidence* (17:20), Meeting No. 19, 25 March 2003.

CHAPTER 1 — A PROFILE OF LOW LITERACY SKILLS IN CANADA

In 1989, the National Literacy Secretariat (Secretary of State) commissioned Statistics Canada to conduct a survey to profile literacy skills among the Canadian adult population. This survey, known as *Literacy Skills Used in Daily Activities* (LSUDA), dispelled the notion that people were either literate or illiterate and introduced a new way of defining literacy as a continuum of skills. The LSUDA used four literacy scales, to identify increasing literacy proficiency. According to the results of this survey, 16% of Canadians had literacy skills that were too limited to deal with most of the printed material encountered in everyday life, while 22%, considered to be "narrow" readers, could perform familiar reading tasks, but experienced difficulties with tasks involving new reading material.[8] Hence, in 1989 about 38% of those aged 16 to 69 had a prose literacy proficiency comparable to Levels 1 and 2 in the 1994 *International Adult Literacy Survey* (IALS), a groundbreaking survey modeled on the LSUDA.[9]

Sponsored in Canada by the National Literacy Secretariat and the Applied Research Branch of Human Resources Development Canada, the IALS was managed by Statistics Canada, in cooperation with the Organisation for Economic Co-operation and Development, Eurostat, and UNESCO. This survey was the first multi-country, multi-language assessment of adult literacy. Initially, the IALS was conducted in seven industrialized countries (Canada, Germany, the Netherlands, Poland, Sweden, Switzerland and the United States). Between 1994 and 1998, the number of countries participating in the IALS expanded to a total of 20.[10] Each country published its own results.

The IALS sample in Canada was drawn from the *Labour Force Survey*. As this survey did not include residents of the Northwest Territories and the Yukon, inmates in institutions, persons living on Indian reserves and full-time members of the Canadian Armed Forces, the IALS sample excluded important elements of this country's population.

---

[8] *International Adult Literacy Survey (IALS): Backgrounder* (provided to the Committee by Human Resources Development Canada).

[9] In our report, we use the term "low literacy skills" to refer to individuals with a literacy proficiency equal to Levels 1 or 2. Level 1 indicates very low literacy skills. At this level, individuals have difficulty identifying, for example, the correct amount of medicine to give a child from the information found on the package. At Level 2, individuals can deal only with material that is simple and clearly laid out, provided the tasks involved are not too complex. Individuals in Level 2 have typically adapted their low literacy skills to everyday life, but would have difficulty learning new information requiring a higher level of literacy skills.

[10] In addition to the original seven, these include Australia, Belgium, Chile, Czech Republic, Denmark, Finland, Hungary, Ireland, Italy, New Zealand, Portugal, Slovenia and the United Kingdom.

The IALS measured variations in the literacy skills of adults, assessing common skills for various tasks. The survey defined literacy as the ability to understand and use printed information in daily activities, at home, at work and in the community, to achieve one's goals and to develop one's knowledge and potential.[11] Three types of literacy domains were measured: prose literacy, document literacy and quantitative literacy. Prose literacy refers to one's ability to understand and use information from texts such as product labels, information manuals, news stories or fiction. Document literacy captures one's ability to find and use information from documents such as job applications, schedules, maps or tables. Quantitative literacy measures the ability to make calculations with numbers embedded in text such as calculating interest, balancing a cheque book or completing an order form.

Key findings of the IALS included the following:

- Important differences in literacy skills were established across and within nations.
- Literacy skill deficits were not only found among marginalized groups, but affected large percentages of the entire adult population.
- Literacy is strongly correlated with life chances and use of opportunities, both social and economic.
- Education strongly influences literacy, but it is not the only factor.
- Literacy skills, like muscles, are maintained and strengthened through regular use.
- Adults with low literacy skills do not usually acknowledge or recognize that their skills deficits may pose a problem.[12]

In terms of other countries, Canada consistently outranked the United States, the United Kingdom, Australia and New Zealand in all three literacy domains. In terms of prose literacy, Canada ranked fifth (behind Sweden, Finland, Norway and the Netherlands) among the 20 countries surveyed between 1994 and 1998. In terms of

---

[11] Human Resources Development Canada, *Backgrounder on the International Adult Literacy Survey* (see http://www.nald.ca/nls/ials/ialsreps/ialsbk1.htm).

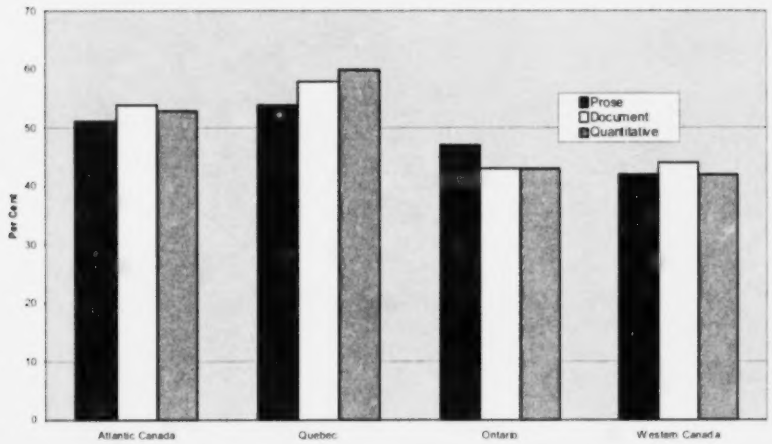
[12] OECD, Statistics Canada and the United States National Center for Education Statistics, *Adult Literacy and Lifeskills Survey International Planning Report*, Draft, February 8, 2001.

document and quantitative literacy, Canada ranked eighth and ninth respectively. Canada ranked second to Sweden in terms of having the second-largest proportion of the population at the very highest literacy levels.[13]

Although the IALS data are almost a decade old, the results indicate that in 1994 almost one-half of the Canadian population 16 years of age and older had low literacy skills (i.e., Levels 1 and 2) in all three literacy domains, a level of literacy proficiency that is considered in many countries to be below that required to successfully participate fully in society.[14] In terms of gender, 50% of men and 45% of women had low prose literacy skills in 1994, while 49% of women and 47% of men had low document literacy skills. One-half of women 16 years of age and over had low quantitative literacy skills, compared to 46% of men.[15]

Despite our success in attracting immigrants with high education and literacy skills to this country, the IALS data also show that Canada has a large share of foreign-born individuals with low literacy skills compared to the domestic-born population. Some 45% of domestic-born individuals 16 years of age and over had low prose literacy skills in 1994, compared to 59% of foreign-born individuals. In terms of low document literacy skills, the domestic-born and foreign-born shares of the covered population were 45% and 57% respectively. Similarly, 47% of domestic-born individuals 16 years of age and over had low quantitative literacy skills, compared to 52% among the foreign-born.[16]

CHART 1 - Distribution of Low Literacy Skills by Region



Source: Statistics Canada, *Reading the Future: A Portrait of Literacy in Canada*, 1996, p. 20; and the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

---

[13] National Literacy Secretariat, *International Literacy Day: A Snapshot of Literacy in Canada* (see http://www.nald.ca/nls/nlsild/fact3.htm).

[14] Ibid.

[15] Statistics Canada, *Reading the Future: A Portrait of Literacy in Canada* (cat. no. 89-551-XPE), 1996, p. 30.

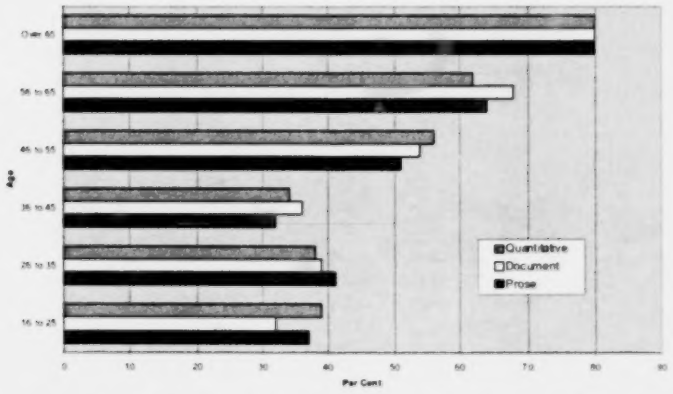
[16] Ibid., p. 36.

As illustrated in Chart 1, the regional distribution of low literacy skills across the country is uneven. According to these data, proportionately more individuals 16 years of age and older in Quebec and Atlantic Canada have low literacy skills, compared to those in Ontario and Western Canada. In 1994, 54% of individuals in Quebec aged 16 and over had low prose literacy skills, while the proportion in Atlantic Canada was 51%. In Ontario, 47% of the population 16 years of age and over ranked in the two lowest levels of prose literacy. In Western Canada, 42% of individuals in this age group had low prose literacy skills. This regional ranking is essentially maintained in terms of both document and quantitative literacy. The only exception pertains to Ontario, which registered the smallest proportion of adults with low document literacy skills.

In terms of individual provinces, Alberta registered the smallest proportion of adults with low literacy skills for all three literacy domains. New Brunswick recorded the highest proportion of adults with low prose literacy skills, while Prince Edward Island had the highest proportion of adults with low document literacy skills. Newfoundland and Quebec had the highest proportions of adults with low quantitative literacy skills.[17]

There is little doubt that age and literacy skills are inversely related, as exhibited in Chart 2. The youngest and most recent school-leaving segment of the population 16 years of age and over had the lowest proportion of individuals with low literacy skills for all three literacy domains in 1994. As shown in this chart, the proportion of the population with low literacy skills increases generally with age, with those 65 years of age and over registering the highest proportion of individuals with low literacy skills. In view of the fact that literacy skills and education are positively related, this result is to be expected, since older Canadians are generally less educated than their younger counterparts. Moreover, literacy skills can depreciate with age.

CHART 2 - Distribution of Low Literacy Skills by Age



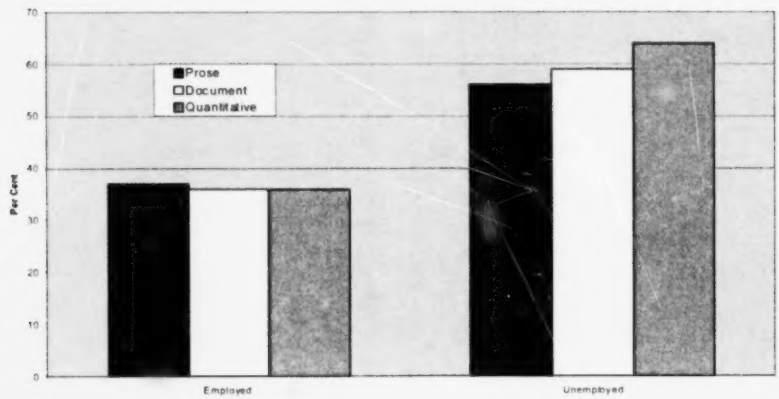
Source: Statistics Canada, *Reading the Future: A Portrait of Literacy in Canada*, 1996, p. 37, and the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

[17] Based on unpublished data provided by Statistics Canada. It should be noted that the small sample sizes associated with some provincial estimates, especially in smaller provinces, are somewhat unreliable and should be interpreted with caution.

Another characteristic closely associated with literacy and education is language. Access to a secondary school education in French outside of Quebec was limited prior to the 1960s. Since many French-speaking Canadians did not study in their mother tongue, the IALS provided respondents with a choice as to which official language they preferred to be tested in. According to the IALS, roughly 45% of those whose literacy skills were tested in English had low literacy skills in all three literacy domains. This compares favourably to those who were tested in French, especially those who resided outside of Quebec. The proportion of the population with low literacy skills who were tested in French was 9, 13 and 16 percentage points higher than their English counterparts for prose, document and quantitative literacy respectively. However, once differences in educational attainment are taken into account, these gaps (at least in terms of prose literacy skills) are largely eliminated.[18]

As expected, literacy skills play a large role in determining labour market outcomes. Chart 3 shows that individuals with low literacy skills comprise the smallest share (roughly 36%) of employment, but the largest share of unemployment. In view of the fact that employment growth is highest in high skill/high literacy occupations, it is not surprising that unemployment is most common among individuals with low literacy skills. According to the data in Chart 3, more than 50% of unemployed individuals in 1994 had low literacy skills. Given the link between literacy and unemployment, it is understandable that the IALS data identified a large proportion of individuals with low literacy skills using publicly funded income support programs. This is especially evident in the case of social assistance, as at least 65% of recipients had low literacy skills.[19]

CHART 3 - Labour Force Status of Workers With Low Literacy Skills



Source: Statistics Canada, *Reading the Future: A Portrait of Literacy in Canada*, 1996, p. 46; and the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

[18] Statistics Canada (1996), p. 32.

[19] Ibid., p. 49.

> In Canada, people at level one have an almost 60% chance of being unemployed at some time during the year. At level five, at the highest skill levels, there's a vanishing small probability of being unemployed. So the first effect that literacy has is that employers use it as a sorting mechanism to decide who gets employment. **(Scott Murray, Director General, Institutions and Social Statistics, Statistics Canada)**[20]

Given the association between literacy skills and labour market status, it follows that literacy skills and earning are also related. In fact, the Committee was told that of the 20 countries participating in the IALS, the relationship between literacy proficiency and earnings was strongest in Canada; literacy proficiency explains about 33% of the variability in wages in Canada.[21]

The Committee was told that Statistics Canada is currently conducting a follow-up to the IALS, called the International *Adult Literacy and Skills Survey* (IALSS).[22] Members are pleased to know that the sample size in this survey will be much larger in Canada than it was in 1994. With a larger sample, Statistics Canada will be able to look at the distribution of skills for a variety of socio-economic status groups, including Aboriginal people, and allow for minority linguistic profiles. In addition, the Northwest Territories, Nunavut and the Yukon will be included in the IALSS. Also of significance, this survey will permit policy-makers to identify whether the distribution of literacy skills in Canada has appreciably changed since 1994. Unfortunately, the data from this survey will not be available until next December.

---

[20] HRDSPD, *Evidence* (15:50), Meeting No. 17, 18 March 2003.

[21] Ibid.

[22] Outside of Canada this survey is called the *Adult Literacy and Lifeskills* (ALL) *Survey*.

CHAPTER 2 — TIME FOR LEADERSHIP

The results of the International *Adult Literacy Survey* were both surprising and a signal to many participating countries that a serious problem exists. Convinced that policy inertia will only result in larger problems in the years ahead, a number of countries have introduced policies to combat low literacy levels within their respective populations.

For example, in 1998 the United States consolidated more than 50 employment, training and literacy programs under the *Workforce Investment Act*. Among other things, this Act facilitates investments in adult education and family literacy; promotes collaboration between literacy providers and other education agencies; and emphasizes one-stop delivery systems that give participants access to a wide range of programs and services. The *Workforce Investment Act* establishes three goals for adult education and literacy: (1) to assist adults in becoming literate and obtaining the knowledge and skills necessary for employment and self-sufficiency; (2) to assist adults who are parents in obtaining the educational skills required to become full partners in the educational development of their children; and (3) to assist adults in completing high school or the equivalent.[23]

The Committee was also informed that Norway initiated steps in 1996 to give adults the right to primary, lower and upper secondary education. A national action plan for adult and continuing education was published in 2000. In 1999, Australia's education ministers declared that Australia's future depends on each citizen having the necessary knowledge, understanding and skills for a productive and rewarding life. In August 2002, Australia's state, territory and Commonwealth ministers responsible for adult community education endorsed four goals and a range of strategies to guide the future development of adult community education in that country. The four goals are to expand and sustain innovative community-based learning models, raise awareness and understanding of the importance of adult community education, improve the quality of community adult education outcomes, and extend participation in community-based learning.[24]

One of the most impressive responses to low literacy is England's national literacy strategy — *Skills for Life*. Recognizing the impossibility of reaching its full potential with more than seven million adults with literacy skills equivalent to that of an 11-year old, England embarked on a journey to achieve one of the best adult literacy and numeracy rates in the world. Following the release of the ground-breaking report commissioned in 1998 entitled *A Fresh Start*, the Secretary of State for Education and Employment called on government agencies, employers, trade unions, education providers and the voluntary sector to engage their expertise and commitment to help tackle England's basic skills

---

[23] National Institute for Literacy (http://www.nifl.gov/nifl/policy/updates/98-09-23.html).

[24] Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs, Ministerial Declaration on Adult Community Education, August 2002, p. 4.

problem. Every adult who is improving his or her literacy skills will be given support and the training is free. The government's initial aim is to allocate £1.5 billion to improve the literacy and numeracy skills of 750,000 adults by 2004.[25]

On more than one occasion the Committee was told that Canada was one of a few OECD countries without a national response to low literacy. Some members of the Committee question this view, given more than a decade of federal literacy initiatives, some in partnership with provincial/territorial governments, directed at the problem of low literacy in this country. Nevertheless, we do agree with our witnesses that the prevalence of low literacy skills in Canada continues to be a nation-wide problem requiring a nation-wide response that is more coordinated and effective than our current efforts, and that entails more resources to enhance our capacity to address this very important problem.

> The lack of consistent and adequate funding, vision, strategy, and co-ordination has meant that literacy needs have tended to "fall through the cracks." Less than 10% of Canadians who could benefit from literacy programs are receiving training.[26]

I. STRENGTHENING FEDERAL/PROVINCIAL/TERRITORIAL LITERACY PARTNERSHIPS: A PAN-CANADIAN ACCORD ON LITERACY AND NUMERACY SKILLS DEVELOPMENT

Like many of our witnesses, members of the Committee are puzzled as to why Canada's low literacy skills problem has received a somewhat muted public sector response, given our knowledge of the extent of the problem and the costs associated with it. Today, it is widely recognized that technological change is reshaping the way we live and work, and investments in human capital are accepted by virtually everyone as being critical to the continued improvement in the economic and social well-being of Canadians. Public discussions regarding investments in human capital, however, tend to focus on investments in higher learning. While investments in post-secondary education are absolutely critical to the Canadian economy, investments in literacy and other essential skills are also very important.[27] Without these foundation skills, individuals are extremely limited not only in terms of their ability to learn, but also in their ability to function fully in society. Moreover, given the economic costs associated with low literacy skills, society loses too.

---

[25] Department of Education and Skills, *Skills for Life: The National Literacy Strategy for Improving Adult Literacy and Numeracy Skills* (http://www.dfes.gov.uk/readwriteplus/bank/ABS_Strategy_Doc_Final.pdf).

[26] Movement for Canadian Literacy, *Strengthening Our Literacy Foundation Is Key To Canada's Future*, Brief, April 2003, p. 6.

[27] Essential skills are enabling skills that help individuals perform the tasks required at work and in daily living. They are the foundation skills required to learn higher skills and thus improve workers' abilities to adapt to changes in the workplace. Our report deals primarily with categories of literacy — prose literacy, document literacy and numeracy. In addition to these, essential skills also include writing, oral communication, thinking skills, working with others, computer use and continuous learning. Human Resources Development Canada has profiled essential skills for some 180 occupations, 150 of which can be entered with a high school education or less.

> I am now able to understand instructions, directions, labels, and signs. I am now able to make important daily decisions that can greatly affect the quality of life for me and my family. I am able to be a full participant in society. I feel more like a citizen and a part of this democracy and the democratic process where I never felt a part before. I am now more informed and am able to make decisions based on choices that I never had prior to getting an education.[28]

In Canada, as in many parts of the world, basic education is compulsory up to a certain age. Primary and secondary schooling are free, a recognition that the literacy and numeracy skills imparted between kindergarten and the end of high school are crucial to our social and economic welfare. Taxpayers have agreed to finance this educational system because this investment provides economic benefits to both learners and society at large. Evidence underlying this belief surfaced on several occasions during our hearings. For example, we were reminded of the 1987 findings, albeit dated, of the Canadian Business Task Force on Literacy, which highlighted several areas where the cost of low literacy skills was significant; these include industrial accidents; lost productivity, wages and profits; unemployment; social assistance; and incarceration. While the accuracy of the Task Force's estimated cost of Canada's literacy problem should be treated cautiously, a figure of at least $2 billion was regarded as a reasonable estimate, with the caveat that it could also be much higher.[29] Some of our witnesses also spoke of the relationship between health costs and low literacy skills (e.g., inability to properly interpret drug prescription instructions). We were told that, based on a study by the American Medical Association, the average health care costs among individuals with low literacy skills were more than four times higher than among the general population.[30] We were also told that offenders who raised their literacy skills while in Canada's correctional service system had lower rates of readmission. For example, we were told that offenders who completed Adult Basic Education-8 and -10 before being released on full parole had respectively a 7% and 21% reduction in readmissions compared to the general offender population released on full parole after two years.[31] Obviously, this translates into lower judicial and correctional service costs to society.[32] In addition to higher profits for firms, learners also realize higher earnings as a consequence of

---

[28] Learners Advisory Network for the Movement for Canadian Literacy, Submission to the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, April 2003.

[29] Canadian Business Task Force on Literacy, *The Cost of Illiteracy to Business in Canada*, prepared by Woods Gordon Management Consultants, October 1987, p. 2.

[30] HRDSPD, *Evidence* (15:45), Meeting No. 12, 11 February 2003.

[31] The evidence presented to the Committee is based on *A Two-Year Release Follow-Up of Federal Offenders who Participated in the Adult Basic Education (ABE)* Program by Roger Boe of Correctional Service Canada (CSC); Boe compared a sample of offenders to the sample used in an earlier study, *Inmates Referred for Detention (1989-90 to 1993-94)* by Brian A. Grant, also of CSC. Both studies are available on-line on CSC's Web site at http://www.csc-scc.gc.ca/text/rsrch/reports/reports_e.shtml. The issue of literacy among offenders is discussed in more detail in Chapter 3 of our report.

[32] HRDSPD, *Evidence* (15:25), Meeting No. 25, 29 April 2003.

investments in literacy skills training; it is estimated that each additional year of education raises an individual's annual earnings by some 8.3%, of which approximately one-third is attributed to improved literacy skills.[33]

The Committee is convinced that the private and social costs of low literacy (and other essential skills) are high and will continue to grow if this country fails to respond adequately to this very important problem. We have the infrastructure, the resources and the knowledge to significantly raise the level of literacy skills in Canada. What seems to be lacking, however, is the political will to seriously address this problem. We need leadership to coordinate and deliver a nation-wide response to this issue, and government must provide this leadership.

Although education falls within the constitutional purview of the provinces and territories, the prevalence of low literacy in Canada is a national problem and, in this context, the federal government has a role to play. However, this role must respect provincial/territorial constitutional authority and all relevant agreements currently in force. Such agreements include, for example, *A Framework to Improve the Social Union for Canadians*, a federal/provincial/territorial agreement to promote, among other things, the full and active participation of all Canadians in Canada's social and economic life. Since reaching this agreement in February 1999, federal and provincial/territorial governments have worked together and taken action in a number of areas, including early childhood development and housing. The Committee shares the view held by several witnesses that these agreements serve as a good model for a rejuvenated and enlarged federal/ provincial/territorial response to literacy and numeracy skills development. Since an agreement on literacy and numeracy skills development must recognize the constitutional predominance of the provinces and territories, use of the federal government's spending power must reflect this reality.

Each region of the country has unique literacy needs. Flexibility is needed to respond to provincial/territorial priorities, and these differences must be accommodated in a federal/provincial/territorial agreement. To some extent, existing program structures already incorporate regional flexibility, and these could be bolstered. For example, regional priorities and a strong provincial/territorial voice are already instilled in the National Literacy Secretariat's Federal/Provincial/Territorial Funding Stream. In addition, Labour Market Development Agreements accommodate provincial/territorial labour market priorities. In our opinion, these agreements offer a great deal of potential for addressing workplace literacy.

Many witnesses indicated that setting goals and establishing accountability mechanisms are critical components of a successful approach for raising Canada's low literacy levels. The Committee is in total agreement with this view. However, before we set goals we must establish what can be done within a given budget. The Committee does not support the approach that was recently adopted in the federal discussion paper

---

[33] HRDSPD, *Evidence* (15:30), Meeting No. 26, 1 May 2003.

entitled *Knowledge Matters: Skills and Learning for Canadians*, in which one of the proposed milestones for measuring success in ensuring that Canada's current and emerging workforce is more highly skilled and adaptable is to reduce by 25% the number of adult Canadians with low literacy skills over the next decade. As far as we can ascertain, the cost of meeting this target is unknown and, in the opinion of some members, this is questionable policy. An agreement on literacy and numeracy skills must establish realistic goals, and we must be able to assess whether these goals have been met in a specified period of time. In other words, we must have an effective means for measuring performance. Accountability and transparency are critical components of *A Framework to Improve the Social Union for Canadians*, and we encourage as broad a consultation as possible with literacy stakeholders to identify goals and performance measures.

Finally, given the prevalence of low literacy skills in Canada, we recognize that the problem will require a substantial amount of financial resources and take many years to resolve. We suggest that the federal government add markedly to the investments already being made to address the problem of low literacy, particularly in certain areas where more significant investment is needed as identified by the IALS; that, where appropriate, some of this additional spending be conditional on incremental investments by the provinces and territories; and that federal funding be sustained for a period of at least 10 years. A federal/provincial/territorial agreement on literacy and numeracy skills development should be reviewed every five years.

Recommendation 1

The Committee recommends that the Minister of Human Resources Development Canada meet with provincial/territorial ministers of education and labour market ministers to develop a pan-Canadian accord on literacy and numeracy skills development. Key elements of this accord should identify provinces and territories as having primary responsibility for education and labour market training, establish joint funding levels and funding duration, determine the means of delivery, set goals, identify the need for flexibility in establishing literacy priorities, and establish methods for evaluating outcomes. If a pan-Canadian accord is not possible, the Government of Canada should negotiate bilateral literacy accords with all interested provincial and territorial governments. [Note: The reference to a pan-Canadian accord is intended to mean that the federal government should try to reach unanimous agreement with the provinces and territories to address this nation's serious low literacy skills problem. If unanimous agreement is not possible, the Committee encourages the federal government to work with individual provinces and territories to achieve the same results. In either case, since this issue falls within the constitutional domain of the provinces and territories, an agreement is required to formalize federal support.]

II. MAKING FEDERAL LITERACY POLICY MORE COHERENT

The Committee was constantly reminded that literacy's long arm reaches the mandates of many federal departments including, for example, Canadian Heritage, Citizenship and Immigration Canada, Communication Canada, Correctional Service Canada, Health Canada, Industry Canada, Justice Canada, Indian and Northern Affairs Canada and, of course, Human Resources Development Canada (HRDC). Even though all federal departments and agencies are involved with literacy either directly or indirectly as government service providers, there does not appear to be a government-wide policy pertaining to this issue. Nor does there appear to be a government-wide inventory of literacy-specific programs and expenditures, let alone an overall sense as to the effectiveness of these measures.

> The federal government can audit departments of the federal government and produce an inventory of programs and policies that currently affect literacy. There are a large number of them. There is money being spent in many other places, besides the National Literacy Secretariat, where literacy is involved or embedded, but nobody has an inventory or an overview of what those are, so there certainly could be an audit done. It's a horizontal issue that cuts across government departments, but no one can currently identify all the places where it has been embedded in policy, let alone the places where it needs to be embedded in future policy. **(Linda Shohet, Executive Director, Montreal Literacy Centre)**[34]

Many witnesses felt that the federal government should, as a common practice, assess all of its major policies and programs to ensure that these respect a government-wide literacy policy, once defined. In other words, existing and emerging federal policies and programs would be reviewed through a "literacy lens" to ensure coherency vis-à-vis federal literacy policy.

> The committee should recommend that key federal government departments and policies be reviewed through a literacy lens. By this I mean that across departments, federal programs and policies should be examined and adapted to ensure that they support literacy ... For example, while the national children's agenda did not explicitly include family literacy as part of its objectives, it certainly could have. **(Cate Sills, Executive Director, Northwest Territories Literacy Council)**[35]

One literacy assessment-related issue that received a great deal of attention during our hearings was the absence of the use of plain language in federal laws, communications and services. Probably the most startling example of how low literacy individuals might be ill-served by the absence of plain language is the criminal justice system. We were told that legal proceedings do not, as a general rule, take into account

---

[34] HRDSPD, *Evidence* (15:45), Meeting No. 11, 6 February 2003.

[35] HRDSPD, *Evidence* (15:35), Meeting No. 18, 20 March 2003.

the fact that many victims, witnesses and accused have low literacy skills. Our justice system presumes both innocence and high levels of literacy, which in the latter case is obviously erroneous, as discussed later in our report.

> With young offenders, the most frequent criminal offence is "failure to comply." They do not appear for hearings or appointments with probation officers or before the court. For those who cannot read their orders or tell the time, non-compliance is almost inevitable. They mask their difficulty with indifference ... What starts out as a problem of illiteracy comes to be seen as being the problem of an uncooperative or antisocial person. They are at risk of being drawn further into the system. The possibility of imprisonment escalates quickly for them. [36]

Another example of a potential problem related to the absence of plain language, and also the subject of a recent report by our Committee (*The Guaranteed Income Supplement: The Duty to Reach All*), is the under-subscription problem pertaining to the Guaranteed Income Supplement (GIS). During our study of this problem, the Committee was told that there were around 275,000 GIS-eligible individuals who did not receive these payments. As this estimate is based only on individuals who filed a tax return, in reality the actual number of under-subscribers is not known. One of the reasons cited for the under-subscription problem is that there are many elderly people who are unable to read and understand HRDC's communication and application materials pertaining to this income support program. The Committee is pleased that HRDC is taking action to deal with this problem, but notes that many federal programs and services overlook or ignore the problem of low literacy in Canadian society, despite its prevalence as clearly illustrated in the previous chapter of this report.

Modernization in the delivery of federal programs and services, particularly online initiatives, is another area that was discussed during our hearings. In this instance, the issue extends beyond the traditional bounds of literacy to computer literacy as well as access to this technology (i.e., the digital divide). Nonetheless, as the Government of Canada is committed to being the most electronically connected government in the world by 2005, we must ensure that most Canadian citizens have access to a computer and have the necessary literacy skills to benefit from the use of such technology. This is discussed later on in our report.

In February 2003, the government introduced legislation to modernize the Public Service of Canada. Part of this initiative is to establish more coherent training and learning to help employees pursue professional development and meet the corporate needs of the public service. Unfortunately, this so-called coherent human capital package fails to include literacy and numeracy skills development. In concert with this proposal, the Treasury Board of Canada Secretariat recently released *A Policy for Continuous Learning*

---

[36] Graham Stewart, The John Howard Society of Canada, *Submission to the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities Regarding Workplace Literacy/Justice and Literacy*, April 2003, p. 2 and 3.

in the Public Service of Canada.[37] This policy also affords silent treatment to literacy and numeracy skills. In our opinion, building a public service-wide learning culture necessarily entails a focus on individuals' learning abilities and needs.

We are aware that current hiring practices in the federal public service tend to recruit highly educated people; however, the fact remains that as in the workforce in general, there are many federal workers who left the educational system many years ago with low levels of education and have jobs that do not require extensive use of literacy skills. These workers, like all others, are subject to the same literacy skill depreciation effects of the "use it or lose it" variety. And like all federal public service workers with high literacy skills, workers with low literacy skills should be accommodated in the Treasury Board Secretariat's policy on continuous learning.

While the National Literacy Secretariat may be the voice of literacy in the federal government, there does not appear to be a lead federal presence to oversee, advise and inform on government-wide literacy matters. In fact, the Committee believes that if the federal government is going to take a leadership role with respect to this issue, literacy issues need to be given considerably more prominence at the federal level. For example, we need to know more about the connection between health outcomes and literacy. Health Canada and all other federal departments need to ensure that literacy issues are afforded the prominence they deserve. One avenue for achieving this is an annual federal report on literacy.

Recommendation 2

The Committee recommends that:

- **The federal government formulate a literacy policy applicable to all federal departments and agencies, establish clear program objectives and goals, and conduct a government-wide inventory and review of literacy-specific programs to ensure that program objectives and outcomes are being achieved;**

- **The federal government assess all government programs and services to ensure that the government's literacy policy and goals are being met (i.e., literacy lens) and that programs and services are accessible to individuals with low literacy skills;**

- **Treasury Board specifically include literacy and numeracy skills development in its *Policy for Continuous Learning in the Public Service of Canada*. Furthermore, all employees with low literacy skills, irrespective of their employment status, be assisted and**

[37] See http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs-pol/hrpubs/TB_856/pclpsc-pacfpc1_e.asp.

encouraged to submit a personal learning plan to raise their literacy and numeracy skills. Moreover, learning opportunities should be made available during working hours;

- The federal government assign primary responsibility to the National Literacy Secretariat to coordinate, monitor and report on federal literacy initiatives and their results.

CHAPTER 3 — COMPONENTS OF A FEDERAL CONTRIBUTION TO PAN-CANADIAN LITERACY AND NUMERACY SKILLS DEVELOPMENT

I. RECOGNIZING THE VOLUNTARY SECTOR, EMPLOYERS, EMPLOYEE REPRESENTATIVES AND LEARNERS

Members of the Committee are extremely impressed by the dedication and commitment demonstrated by all the groups and individuals who appeared before us and shared their knowledge, views and insights on Canada's literacy problems and solutions. We are also very appreciative of the vast volunteer network that exists across this country and whose sole purpose is to identify literacy needs and raise the literacy skills of Canadians. This literacy community has helped to bolster Canada's economic and social fortunes for decades. However, we fear that this contribution is often taken for granted. We need to recognize in more tangible ways (in addition to increased funding) the valuable work performed by the voluntary sector to address Canada's low literacy problem.

> Our literacy program is almost entirely done with volunteers ... [w]e use 800 volunteers across our agency, and we're not alone; you folks are well aware of the leverage in the voluntary sector ... situating things like a lifelong learning centre in high-risk, high-need areas attached to the voluntary sector does two things. It leverages the volunteers and it overcomes the problem raised earlier about outreach, something voluntary sector organizations are very good at. We have lots of human resources with our volunteers. We're extremely good at going out and finding people. And if you have a successful voluntary sector organization, it's an easier place to come for help with things like literacy. **(Susan Pigott, Chief Executive Officer, St. Christoper House)**[38]

> Today we [Frontier College] still work across Canada and we still fight isolation and poverty through the power of literacy and learning. We have 6,000 volunteers, most of whom are still university students. But we work in today's frontiers, which are prisons, shelters for homeless people, and workplaces that include farms in rural Canada and factories in urban Canada. We do a lot of teaching of people with disabilities, which I know is a concern of this committee, and we do a lot of work with senior citizens. **(John O'Leary, President, Frontier College)**[39]

> There are thousands of Canadians volunteering in literacy work every day in this country ... [f]or example, 74 volunteer tutor programs serve 80 communities in Alberta. **(Eliane Cairns, Vice-President, Literacy Alberta)**[40]

---

38 HRDSPD, *Evidence* (15:35), Meeting No. 11, 6 February 2003.

39 HRDSPD, *Evidence* (16:15), Meeting No. 12, 11 February 2003.

40 HRDSPD, *Evidence* (15:25), Meeting No. 18, 20 March 2003.

> I want to emphasize that there's a whole host of volunteers out there that are too often not recognized. These volunteers are doing tremendous jobs. They're not out there making a noise and being heard, but they have to be recognized. **(Ian Thorne, National Literacy Project, Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, New Brunswick Coalition for Literacy)**[41]

Employers and employee representatives who initiate workplace literacy initiatives must also be recognized for their contribution to improving literacy skills in the workplace. These initiatives, discussed in more detail later in our report, can have a positive impact in areas such as production, wages, workplace health and safety, and union participation. Furthermore, workplace literacy can have positive intergenerational literacy effects; as workers become more literate, they can become bigger contributors to literacy within their families.

In 1990, Canada Post adopted literacy as its main philanthropic cause. In 1993, it introduced a national awards program and with the help of many sponsors, including the National Literacy Secretariat, the awards program has grown. In 2002, Canada Post celebrated the tenth anniversary of the Canada Post Literacy Awards, recognizing 34 winners from all regions of the country for individual achievement, community leadership, education and business leadership. Winners in the individual achievement and educators categories received a personal computer, while winners in the community leadership category won $2,000.[42] The Conference Board of Canada's Awards for Excellence in Workplace Literacy, also sponsored by the National Literacy Secretariat, are intended to raise awareness of the value of workplace literacy and reward effective initiatives that raise the literacy skills of employees. An award is presented annually to a small business, a medium-sized business and a large business.[43]

The Committee commends Canada Post and the Conference Board of Canada for the literacy awards programs that they and others have supported over the years. Nevertheless, the Committee maintains that more must be done to raise awareness of the issue of low literacy, and to encourage and support the valuable contribution of literacy advocates and providers. Learners too need encouragement and support to initiate and continue their learning.

---

41 HRDSPD, *Evidence* (17:20), Meeting No. 19, 25 March 2003.

42 See http://www.kingstonliteracy.com/canada%20post.htm.

43 See http://www.nald.ca/AWARDS/National/natawrds/excellen.htm.

Recommendation 3

The Committee recommends that the federal government allocate sufficient resources to provide literacy awards at various points in the year, especially International Literacy Day, to reward literacy providers (e.g., volunteers, employers and other literacy stakeholders) for their significant involvement and excellence in promoting and delivering literacy training, and to celebrate the successes of literacy learners.

II. THE ROLE OF THE CANADIAN LEARNING INSTITUTE

At the National Summit on Innovation and Learning in November 2002, the government announced that it intended to establish a new organization, called the Canadian Learning Institute (CLI), to enhance our knowledge and information about learning. In January 2003, the Minister of Human Resources Development Canada asked Dr. Benjamin Levin of the University of Manitoba and Shirley Seward of the Canadian Labour and Business Centre to consult with the provinces and territories, national learning organizations, and business and labour organizations regarding the structure, mandate and governance of this organization. Apparently, these consultations are completed and the Minister was reviewing this matter while we were preparing our report. In the February 2003 budget, the federal government announced a one-time contribution of $100 million to the CLI in 2003-2004.

In the initial announcement, the CLI's mandate was to ensure that Canadians have access to objective research on the effectiveness of investments in skills and learning. It was also envisaged that the CLI would support the testing and evaluation of innovative approaches to learning, and would coordinate this information so as not to duplicate or overlap any ongoing activities of governments or third-party organizations. Some members of the Committee are concerned about the role of this organization, and stress that its mandate must not interfere with the mandates of any similar entities supported by provincial and territorial governments. For example, care should be taken to ensure that the CLI's research agenda does not overlap with that of the Canadian Education Statistics Council, a partnership between Statistics Canada and the Council of Ministers of Education, Canada. The same concern applies to federally sponsored research on literacy. For example, we do not envisage a mandate that would include literacy and young children, as this is already the focus of the Canadian Language and Literacy Research Network, one of the government's networks of centres of excellence.

Many of our witnesses maintained that the CLI's mandate should include research on literacy. Provided our concerns expressed above are addressed we support this view, given that literacy skills are critical to all learning. In terms of the CLI's literacy-related mandate, consideration should be given to incorporating research on adult literacy issues that have a direct application to literacy programs, research that addresses literacy training for specific populations or sectors of the economy, and research that identifies ways to help prevent or minimize literacy problems or improve adult literacy. Several research areas were highlighted during the Committee's hearings, such as establishing a better understanding of why adults have low literacy skills (especially those at Level 1); developing a better understanding of the process of becoming literate and the role of institutions such as libraries in this process; assessing the literacy needs of Aboriginal people, persons with disabilities and inmates; and establishing a better understanding of why the vast majority of adults with low literacy skills do not participate in learning.

> In my presentation, I mentioned three methods or procedures that have been used with francophones [to improve literacy skills] ... Currently, given the resources available to the stakeholders, we can experiment with these methods, but we can rarely make a systematic evaluation of them ... we discussed the Canadian Learning Institute, whose mandate is to get an overview of various methods and see what can be done. I hope that an institute of this kind takes an interest in these practices, so as to yield practical results for the stakeholders. **(Luce Lapierre, Executive Director, Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français)**[44]

> Let's turn to the newly announced Canadian Institute of Learning. We'd like you to ensure that it dedicates at least 25% of its resources to analyzing proven successes in adult and family literacy ... the institute should not narrow its focus on post-secondary education alone. **(Marg Rose, Executive Director, Literacy Partners of Manitoba)**[45]

> The new Canadian Learning Institute that's been established by the federal government is a perfect example of where integration would work. Literacy should be a key focus of the institute. **(Sue Folinsbee, Co-Executive Director, Ontario Literacy Coalition)**[46]

> CLA recommends that a better understanding of the process of becoming literate and the role of respective social institutions such as libraries become part of its mandate. **(Madeleine Lefebvre, Vice-President, Canadian Library Association)**[47]

---

44 HRDSPD, *Evidence* (16:55), Meeting No. 12, 11 February 2003.

45 HRDSPD, *Evidence* (15:35), Meeting No. 18, 20 March 2003.

46 HRDSPD, *Evidence* (16:05), Meeting No. 19, 25 March 2003.

47 HRDSPD, *Evidence* (15:50), Meeting No. 24, 10 April 2003.

In 2002-2003, the National Literacy Secretariat (NLS) devoted about 11% of its grants and contributions budget to research. With the advent of the CLI, the Committee believes that at least some (i.e., excluding research on needs assessment and innovative literacy programs) of the literacy research undertaken through the NLS could be redirected to the CLI. Moreover, this would permit some of the NLS's research budget to be reallocated to building more strategic literacy partnerships, an area of NLS excellence as evidenced by testimony from literacy providers.

Recommendation 4

The Committee recommends that the federal government include literacy research in the mandate of the Canadian Learning Institute. It is the Committee's view that the assignment of literacy research activities to the Canadian Learning Institute should not reduce the National Literacy Secretariat's annual budget for grants and contribution programs.

III. ASSESSING PRIOR LEARNING AND RESURRECTING THE CONCEPT OF A LEARNING PASSPORT

Several witnesses noted the need to recognize learners' formal and informal knowledge and skills, and to develop a means of recording this human capital. In terms of the latter, one idea cited was a digital learning record.

Prior Learning Assessment (PLA) serves to identify skills, knowledge and abilities that have been acquired through formal recognized learning, the workplace, volunteer work and a myriad of other activities. PLA helps learners identify their strengths and abilities and recognize their learning accomplishments. Unfortunately, a great deal of prior learning goes unrecognized. According to a recent study, it is estimated that roughly 540,000 individuals in the Canadian labour market forego an average of some $8,000 to $12,000 each year because some portion of their formally and informally acquired human capital is not recognized. Such learning could be recognized and remunerated if we had a better system for doing so.[48] This problem is particularly serious in terms of unrecognized foreign credentials, a point that was often made during our review of the *Employment Equity Act* last year and that surfaced again during our study on literacy.

In October 2002, more than 100 individuals participated in the National Best Practices Workshop on Building Community Capacity to Recognize Learning. These participants maintained that the formal and informal learning opportunities of all Canadians must count if we are to create, sustain and support a knowledgeable and skilled workforce. A lack of affordable Prior Learning Assessment and Recognition

---

[48] M. Loom and M. Grant, *Brain Gain: The Economic Benefits of Recognizing Learning and Learning Credentials in Canada*, Conference Board of Canada, 2001, p. 29.

(PLAR) practices, insufficient assessment tools and inadequate understanding of processes such as portfolio development were identified as some of the factors inhibiting the development of PLAR in this country.[49]

During our hearings we were told about a PLAR literacy project, now in its third year, that involves five literacy networks in the Halifax region. This project has adapted PLAR to help develop learning portfolios for literacy learners. According to the evaluation results of the Learning Portfolio Program, a learning portfolio provides participants with greater confidence and self-esteem, and thus helps learners in their education, training and career prospects. Evidence also suggests that the Learning Portfolio Program motivates participants to engage in lifelong learning, especially in the case of those who have not previously participated in education and training.[50] Hence, a learning portfolio might help to overcome some of the stigma associated with low literacy and encourage more individuals to participate in literacy training.

> So we talk in this country about a skills shortage, people who can't read and write and people who don't have skills for certain occupations, when we don't even know what people can do. So it's easy to switch gears here and say, let's do an inventory of the skills and knowledge individuals and communities and whole industries have in them and build on that. The method by which to manage that is human capital accounting, using something like a digital learning record, the opportunity to first assess where we are at, plan for it, and manage it. A place to begin to create that learning record might be the IALS survey, because it does describe some of the categories of literacy. But then we have all sorts of other data at Human Resources Development Canada about various skills required for all sorts of occupations. We have the measures. **(Kathryn Barker, President, FuturEd Consulting Education Futurists Inc.)**[51]

> The basic principle of RPL [recognizing prior learning] is that it doesn't matter where or how you learn something. If you can identify that learning, articulate it, present it and present documentation or evidence for it, it's real and serious learning. It should be recognized, respected and celebrated ... We are now engaged in the third year of a major literacy PLAR project with five literacy networks in the Halifax region where we have provided professional development for facilitators and tutors, we've adapted the materials that we use for prior learning and a learning portfolio, and we are now rolling that out through those learning literacy networks to a variety of participants. Already the tutors are noticing marked and dramatic improvements in the confidence of the participants, and in their communication skills. **(Doug Myers, Executive Director of the Prior Learning Assessment Centre in Halifax; and Director of Priority Assessment, Canadian Association for Prior Learning Assessment)**[52]

---

49 See http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/sl-ca/events-activites/summary-resume/learning.shtml.

50 Halifax Prior Learning Assessment Centre, *The Learning Portfolio Program Impact Evaluation Study*, (Executive Summary), October 2002.

51 HRDSPD, *Evidence* (16:05), Meeting No. 11, 6 February 2003.

52 HRDSPD, *Evidence* (15:40), Meeting No. 24, 10 April 2003.

In 1994, the federal government proposed that a Learning Passport be developed, in partnership with the provinces and territories.[53] The intent of this document was to record individuals' learning experiences and their academic and vocational credentials, and thereby facilitate smoother transitions in a learning environment and the workplace. This concept needs to be resurrected and acted on.

Recommendation 5

The Committee recommends that funds be allocated through the National Literacy Secretariat to encourage greater use of prior learning assessments for low literacy learners.

Recommendation 6

The Committee recommends that the federal government work with provincial and territorial governments and the learning community to develop a format for a learning portfolio that records individuals' formal and informal learning, and that respects the privacy of individuals. It is hoped that this document would identify learners' strengths and knowledge gaps, and provide a basis on which to build for those who engage in further learning. Although this recommendation is primarily intended to encourage and facilitate training among individuals with low literacy credentials, there is no reason to limit the use of this credential recognition document to low literacy learners. In fact, an obvious extension of this approach could include the learning accomplishments, including language instruction, of newcomers to Canada.

---

[53] Government of Canada, *Improving Social Security in Canada: A Discussion Paper*, October 1994, pp. 66-67.

IV. DESIGNING AN ABORIGINAL STRATEGY

1. Aboriginal Communities — Education and Literacy

Aboriginal peoples[54] in Canada face numerous challenges in the areas of education and literacy that are unique to them as a population and as a culture. Statistics show that Aboriginal peoples are likely to have lower levels of educational participation and achievement than the average Canadian.[55] They also experience much lower rates of labour force participation and are more likely to be employed in low-skilled occupations or to be unemployed.

Aboriginal peoples, however, represent a critical potential labour force resource for meeting the needs of the Canadian economy in the next decade. A large cohort of Aboriginal youth will enter the workforce at almost the same time as a projected shortage of overall labour. By 2006, the Aboriginal working age population is projected to reach 920,000. According to the Conference Board of Canada, maximizing Aboriginal employment could help address future labour shortages while supporting the sustainability of pension and employment insurance programs.[56] The Committee believes that enhancing the literacy skills of Aboriginal learners of all ages is an essential step toward maximizing their employment.

---

[54] The *Constitution Act, 1982* identifies three groups of Aboriginal peoples: Indians, Inuit and Métis. In addition, the *Indian Act* defines Status Indians, meaning those who are registered under the Act. Canada is home to 641 First Nations communities, consisting of 52 nations or cultural groups speaking more than 50 languages. First Nations peoples living on reserves represent about 61% of the Status Indian population. According to projections prepared by Indian and Northern Affairs Canada (INAC) and the Canadian Polar Commission, using the 2000-based Indian Registry System for the year 2003, there are 445,436 on-reserve Status Indians and 285,139 who do not reside on reserves. The on-reserve Status Indian population is expected to increase by 57.9% from 2003 to 2021, compared with a 12% increase in the Canadian population as a whole. About 40.4% of the Status Indian population is under the age of 19, compared with 25.2% for the Canadian population (see Statistics Canada, "*Population Projections for Canada, Provinces and Territories, 2000-2026*," Catalogue No. 91-520-XPB, March 2001). There are few reserves in the North. Some 92,300 residents are spread across the vast landmass of the Northwest Territories (37,100 people), Nunavut (26,700 people) and the Yukon (28,500). A little over half of the population in the North is Aboriginal (see INAC and the Canadian Polar Commission, *2003-04 Estimates — Report on Plans and Priorities*, at http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20032004/pdf/inac-e.pdf). Métis represented 30% (292,310 individuals) and Inuit about 5% (45,070 individuals) of people who identified themselves as Aboriginal in the 2001 Census. Only 7,315 Métis lived on reserves at the time of the Census (http://www12.statcan.ca/english/census01/products/analytic/companion/abor/groups2.cfm).

In our report, the term "Aboriginal peoples" refers to all indigenous peoples, including First Nations, Métis, Inuit, and Status and non-Status Indians. In some cases, a specific ethnic group is mentioned.

[55] Provincial governments are responsible for the education of off-reserve First Nations people, Inuit and Métis. Territorial governments have similar education responsibilities for the people living in their jurisdiction.

[56] David Greenall and Stelios Loizides, *Aboriginal Digital Opportunities: Addressing Aboriginal Learning Needs Through the Use of Learning Technologies*, Conference Board of Canada, 2001, p. 6.

Education is a key factor in the development of literacy skills and in ensuring that Aboriginal youth entering the workforce will have the necessary qualifications to meet labour market demands.[57] However, education is a particularly problematic issue in Aboriginal communities. In a 2002 survey of First Nations people living on reserves, "a lack of education was seen as the most important challenge facing Aboriginal children and youth by more than one in three First Nations residents."[58] Indian and Northern Affairs Canada's (INAC) data for 2001 reveal that 63% of First Nations people aged 15 and over living on reserves do not have a high school diploma. According to the 2001 Census, 39% of the working-age Aboriginal population did not have a high school diploma, down from 45% in 1996. The drop-out rate of First Nations people before grade 9 is six times higher than that of the Canadian population.[59] High drop-out rates contribute to the low proportion of on-reserve First Nations people with at least a high school diploma, resulting in fewer First Nations youth with the skills and attributes increasingly sought by employers. As noted previously in our report, each additional year of education raises annual earnings by about 8%, of which one-third is attributable to increased literacy skills.[60] This is all the more important when we consider that Aboriginal peoples overall have below-average household incomes. Furthermore, as the Canadian economy becomes more knowledge-intensive, Aboriginal peoples lacking the necessary education and literacy skills to compete in the labour market will be excluded from new economic opportunities and will be pushed even further to the margins of society. The Committee believes this is a situation that warrants immediate, appropriate and effective intervention. In addition, we think that Indian and Northern Affairs Canada, in consultation with First Nations, should initiate steps to ensure that First Nations children receive quality elementary and secondary education.

2. Federal Programs — Aboriginal Education and Literacy

Fourteen federal departments and agencies[61] offer programs for Aboriginal peoples, with total expenditures of approximately $8.3 billion in 2003-2004. Indian and Northern Affairs Canada is the principal department delivering services to Aboriginal peoples; its core responsibilities relate to First Nations people living on reserves. As well, in Canada's North, INAC partners with "Inuit and other Aboriginal communities to develop

---

57 HRDC, *Lessons Learned Background Report — Lessons Learned on Employment, Labour Market, and Economic Development Policies, Programs, and Services for Aboriginal Peoples, Evaluation and Data Development, Strategic Policy*, March 1999 (http://www11.hrdc-drhc.gc.ca/pls/edd/v_report.a?p_site=EDD&sub=PPSR).

58 INAC, *Fall 2002 Survey of First Nations People Living On-Reserve: Final Report*, Survey conducted by Ekos Research Associates Inc. on behalf of INAC, October 2002 (http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/srv/index_e.html).

59 Auditor General Denis Desautels, *2000 Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 4 — Indian and Northern Affairs Canada — Elementary and Secondary Education, Office of the Auditor General of Canada, April 2000 (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/00menu_e.html).

60 HRDSPD, *Evidence* (15:30), Meeting No. 26, 1 May 2003.

61 Indian and Northern Affairs, Health, Human Resources Development, Canada Mortgage and Housing Corporation, Fisheries and Oceans, Solicitor General, Canadian Heritage, Indian Residential Schools Resolution Canada, Industry, Correctional Service, Natural Resources, Privy Council Office, Justice, and National Defence.

governance structures and to finalize and implement land claims and self-government agreements."[62] The federal government also offers programs related to education, labour market development, cultural services, corrections and communications to on-reserve First Nations people.

With respect to programs aimed at enhancing the literacy skills of Aboriginal peoples, the main federal players are INAC, HRDC's National Literacy Secretariat and Aboriginal Relations Office, and the Department of Canadian Heritage. INAC estimates that it will spend approximately $1.4 billion on education programs and services for First Nations people living on reserves in 2003-2004: a little over $1 billion on elementary/secondary education, $304 million on post-secondary education and $8.2 million on cultural education centres. Approximately 120,000 elementary/secondary and approximately 26,000 post-secondary First Nations students currently benefit from these services. Almost 60% of students living on reserves are enrolled in over 450 First Nations-managed elementary and secondary schools.[63] The National Literacy Secretariat (NLS) funds programs that directly support English and French literacy projects for Aboriginal adults. In 2002-2003, the NLS allocated $2,073,742 in support of 41 Aboriginal literacy projects currently operating across Canada. The Aboriginal Relations Office (ARO) administers the Aboriginal Human Resources Development Strategy (AHRDS), a five-year, $1.6 billion program designed to assist Aboriginal peoples prepare for, find and maintain employment. The AHRDS is a community-based partnership strategy that gives responsibility to the Aboriginal Human Resources Development Agreement (AHRDA) signatories for designing and delivering labour market programming, in exchange for strong accountability and results.[64] In fiscal year 2001-2002, the AHRDS provided assistance to 50,036 Aboriginal clients at a cost of $246.4 million. Of these, 5,653 individuals returned to school and 18,732 became employed or self-employed resulting in $13.8 million in savings to the EI Account.[65] Finally, the Department of Canadian Heritage funds a range of Aboriginal programs that contribute directly or indirectly to the enhancement of literacy in Aboriginal languages. For example, the Department allocated $20 million to fund a four-year (1998-2002) initiative to assist Aboriginal communities in revitalizing and maintaining Aboriginal languages. This initiative is currently under review and negotiations for renewal are under way.

---

[62] INAC and the Canadian Polar Commission, *2003-04 Estimates — Report on Plans and Priorities* (http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20032004/pdf/inac-e.pdf).

[63] INAC has delegated its authority to First Nations and the provinces for the design and delivery of education. For more information, see the results of the audit of INAC elementary and secondary education services in the *2000 Report of the Auditor General* (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/00menu_e.html).

[64] As part of the accountability system, the AHRDS tracks clients, jobs found, and the number of interventions required before employment. While clients may require a number of pre-employment interventions prior to finding employment, the AHRDS does not track the specific nature of the interventions (i.e., literacy, academic upgrading, life skills training, etc.).

[65] Human Resources Development Canada, *Performance Report for the Period ending March 31, 2002*, 2002, p. 27.

3. Aboriginal Literacy — What Do We Know?

The Committee heard from a number of representatives of Aboriginal organizations, service providers and teachers who raised many key issues related to literacy in Aboriginal communities. We learned that:

- Very little research has looked specifically at literacy levels in Aboriginal communities. Nonetheless, based on the educational achievement of Aboriginal peoples and first-hand experience of service providers, it is estimated that a larger proportion of Aboriginal peoples have lower literacy skills than the average Canadian as per the results of the 1994 International Adult Literacy Survey.

- Many Aboriginal people do not relate to current definitions of literacy. For example, oral language is highly valued in Aboriginal culture, as much as if not more than writing and reading. However, learning effective oral communication is not a component of most literacy initiatives.

- Aboriginal local communities are in a better position to identify the needs of their residents and plan how a program should be delivered. Many Aboriginal people feel that literacy initiatives should be developed and controlled by Aboriginal peoples.

- The approach to Aboriginal literacy should be holistic. It should recognize and nurture the spirit, heart, mind and body of Aboriginal learners.

- Aboriginal literacy is an intergenerational matter best served by a community-based, family-focused approach.

- In order for Aboriginal literacy programs to be relevant and useful to learners, the values and culture of Aboriginal peoples, their experiences and history, should be reflected in the material that is used in adult basic education and literacy programs.

- Learning an Aboriginal language is just as important to Aboriginal learners as learning to read and write in English or French. Canada has 50 Aboriginal languages, but in 1996 only three of them (Cree, Ojibwa and Inuktitut) had enough mother tongue speakers to be considered safe from extinction over the long term.

- Some Aboriginal people feel strongly that English should be taught as a second language after one's mother tongue.

- Long-term adequate funding is critical to the success of Aboriginal literacy initiatives, as building literacy skills takes time.

- The time-consuming reporting requirements attached to funding agreements make it difficult for service providers to do what they do best: deliver literacy programming.

- Current literacy guidelines and measures of success do not capture the real accomplishments and triumphs of Aboriginal learners.

- Federal training programs focus solely on job preparation and not on building literacy skills that are essential to an individual's success in a training program or employment.

> We don't have stats with which to work, because the first international adult literacy survey did not have enough representation of Aboriginal peoples to be able to extrapolate any meaningful data. For the second literacy survey, the results are just now being looked at, and that information will be ready shortly. So I have been using the stats from the aboriginal post-censal survey, which did not look at literacy specifically but rather at grade completion levels. In the Aboriginal community our completion levels are approximately half what they are in the non-aboriginal community. A number of things contribute to that — for example, teachers in the institutional educational system not understanding the learning styles or the political and socio-economic realities that affect aboriginal people. **(Priscilla George, Coordinator, National Aboriginal Design Committee)**[66]

> We are resourceful and culturally rich, but at the same time the NWT is home to some of the lowest literacy rates in the country. Of our Aboriginal residents, 50% do not have the literacy skills they need to meet the complex demands of today's world. In Canada, this is unacceptable. **(Cate Sills, Executive Director, Northwest Territories Literacy Council)**[67]

> As an educator, I have constantly reinforced and taught, pushed and cried, begged and borrowed, and stole moments of time with parents to teach them the value of teaching a child in their own first language. ... I've always believed, from my own teaching days, that when you teach a child in their first language, you don't have to teach their values, you don't have to teach them their traditions, you don't have to teach them their history, because they're involuntarily included in the language. ... I saw, through test and little studies that we did at the university, that children, when being taught English as a second language, fared better in terms of pride and volubility and all of the other things required for them to stand up and read out loud. **(Murdena Marshall, Retired Associate Professor, Mi'kmaw Kina'matnewey)**[68]

---

66 HRDSPD, *Evidence* (15:45), Meeting No. 10, 4 February 2003.

67 HRDSPD, *Evidence* (15:30), Meeting No. 18, 20 March 2003.

68 HRDSPD, *Evidence* (10:55), Meeting No. 20, 27 March 2003.

> You spoke of the atrocities, where one generation through the residential school system lost that ability to communicate in their own language. Now, they're afraid to be involved in the schooling of their children, because they don't know how. From our perspective, at the Chief Dan George Centre, we want to incorporate parent participation with the youngsters so that it works both ways, so that we become comfortable teaching our children literacy. These can be simple things — how to read prescriptions, the health and safety issues with that, the issues around nutrition, being able to read what's on the back of a label. These are things that we take for granted. **(Darrel Mounsey, Executive Director, Chief Dan George Centre for Advanced Education, Simon Fraser University)**[69]

> They know that if they can learn to read, their child can learn to read, which means the generations down the road will learn to read. As soon as the light comes on, we hear, "Can I bring my daughter? Can I bring my son? ... So for me to sit there at the door and say, I'm sorry, you can't come in, I didn't have enough money to hire another person ... I saw this huge need, but I had to write it on paper and send it to somebody in an ivory tower who has no way of understanding who I'm working with ... **(Karen McClain, Instructor, Peterborough Native Learning Centre)**[70]

To address these issues, many witnesses recommended that the federal government:

- support the development and implementation of an Aboriginal Literacy Strategy or Action Plan that would be managed and operated by Aboriginal peoples;

- support the creation of a national Aboriginal organization for literacy that will provide networking, research and support for Aboriginal educators;

- provide funding for Aboriginal communities to assess their needs and define their own solutions;

- provide funding for literacy initiatives in Aboriginal languages;

- integrate specific literacy programs and practices within the existing policies and programs for Aboriginal peoples;

- make current federal training programs (i.e., the Aboriginal Human Resources Development Strategy and programs under Employment Insurance Part II) less centred on immediate employment results. Funding guidelines should be more flexible and recognize the need to teach literacy skills, as they are precursors to specific training and employment;

---

69 HRDSPD, *Evidence* (11:35), Meeting No. 20, 27 March 2003.

70 HRDSPD, *Evidence* (11:45), Meeting No. 20, 27 March 2003.

- provide long-term sustainable funding and resources for Aboriginal literacy initiatives and the infrastructure needed to deliver programs (e.g., provide for a new funding stream of the National Literacy Secretariat to be dedicated to Aboriginal literacy projects).

> As far as I understand, the LMDAs are currently being renegotiated, or will soon be. I think they are a really good example of how we can integrate literacy into government programs and services. LMDAs are one example, and Aboriginal human resources development agreements are another. Moreover, EI part two dollars could certainly be used to support literacy. While these agreements are being negotiated between the federal government, the provinces, and territories, there are a number of different ways in which literacy can be supported through a range of currently existing government programs and services. **(Cate Sills, Executive Director, Northwest Territories Literacy Council)**[71]

> First of all, ... I think programs need to be locally developed with regard to the different strategies. Yes, it could be one strategy, but every nation's needs and every community's needs are unique. I think it's very important to take that into account. As well, it's very difficult to separate pieces of literacy at different levels. You talk about Aboriginal literacy in the workplace. In order to get our people literate, we need to start with them even before they get to school. So it's all interconnected, and I think it's important to realize that. The more people who become literate, the more literate people you will have in the workplace ultimately. So, yes, we can focus on adult learners, and we can focus on preschool, and we can focus on youth and our elders, but you can't just pick little pieces and work that way. I think it's important to take a holistic approach to any strategy that's part of a recommendation. **(Irene La Pierre, Principal, Piitoayis Family School, Calgary Board of Education)**[72]

> First, use the input from practitioners and programs before creating initiatives and guidelines. As people who are working on the front lines, who are working with these learners coming in the door, we know how long it takes and we know basically what their needs are before they can begin to learn. We need our voices heard. **(Karen McClain, Instructor, Peterborough Native Learning Centre)**[73]

> First, someone has to find a way to ensure there is long-term secure funding for aboriginal literacy, and literacy initiatives have to go where aboriginal people are, not the other way around. **(Edwina Wetzel, Director of Education, St. Anne's School, Conne River First Nation)**[74]

---

71 HRDSPD, *Evidence* (15:55), Meeting No. 18, 20 March 2003.

72 HRDSPD, *Evidence* (12:55), Meeting No. 20, 27 March 2003.

73 HRDSPD, *Evidence* (11:00), Meeting No. 20, 27 March 2003.

74 HRDSPD, *Evidence* (11:15), Meeting No. 20, 27 March 2003.

The above issues and recommendations are echoed in the documentation produced by Métis organizations and research pertaining to literacy for Métis and non-Status Indian peoples. However, these organizations also see a need for a national literacy needs assessment of the Métis and non-Status Indians and for the establishment of a national literacy coalition for these groups.

The Committee was told that some steps have been taken to deal with many of the issues related to Aboriginal literacy. Following a national Aboriginal literacy gathering in Canada a few years ago, 129 representatives from every province and territory mandated the Aboriginal Design Committee to form a national Aboriginal literacy organization, which now is in the process of incorporation.[75] A number of not-for-profit organizations have set up literacy councils that serve Aboriginal peoples (e.g., Ontario Native Literacy Coalition, Nunavut Literacy Council and the Northwest Territories Literacy Council). The National Literacy Secretariat also funds a number of projects related to Aboriginal literacy. The Committee recognizes that building literacy skills takes time, and that an immense amount of work will have to be done to raise the current low levels of literacy skills of many Aboriginal peoples across Canada. We believe the federal government has a critical role to play in ensuring that First Nations people residing on reserves have access to quality education and that Aboriginal peoples across Canada have access to culturally relevant resources to raise the language and literacy skills of both current and future generations.

Recommendation 7

The Committee recommends that the federal government immediately begin consultations with the Aboriginal communities, and provincial and territorial governments, to develop an Aboriginal Literacy Strategy that: incorporates a holistic approach; respects Aboriginal languages, traditions and values; and is funded at a level commensurate with the seriousness of the problem of low literacy among Aboriginal peoples.

Recommendation 8

The Committee anticipates that the implementation of an Aboriginal Literacy Strategy will take some time. In the interim, the Committee recommends that a new National Literacy Secretariat funding stream be created — the Aboriginal Funding Stream. In addition to the amount currently being spent (approximately $2 million) through the National Literacy Secretariat on Aboriginal literacy projects, the government should allocate $5 million to this new funding stream, of which one-half should be delivered through the national Aboriginal literacy

---

[75] HRDSPD, *Evidence* (15:45), Meeting No. 10, 4 February 2003.

organization that is currently being established by the National Aboriginal Design Committee, while the remainder should be delivered via the existing funding streams, as is currently being done.

Recommendation 9

The Committee recommends that the federal government allocate $15 million to supplementary Aboriginal Human Resources Development Agreements to fund Aboriginal workplace literacy initiatives.[76] In addition, some of the new funding (i.e., $25 million over the next two years) to be delivered under the Aboriginal Skills and Employment Partnership should be earmarked for literacy and numeracy skills development in major projects across the country. Furthermore, all federal programs aimed at increasing labour market participation of Aboriginal peoples in Canada should include basic education upgrading and literacy programs.

V. BUILDING CAPACITY, STRENGTHENING PARTNERSHIPS AND DEVELOPING NEW APPROACHES

1. Expanding the Mandate and Capacity of the National Literacy Secretariat

The origin of the National Literacy Secretariat (NLS) is rooted in the 1986 Speech from the Throne, which committed the federal government to "work with the provinces, the private sector and voluntary organizations to develop measures to ensure that Canadians have access to the literacy skills that are prerequisite for participation in an advanced economy." The NLS was established by authorization of Cabinet in 1987. Since 1988, it has, according to witnesses' testimony, done an excellent job developing and nurturing partnerships to promote literacy in Canada.

> The federal government plays an important role by funding the National Literacy Secretariat and other initiatives. The NLS does an excellent job, but it is constrained by its limited resources and mandate. **(Wendy DesBrisay, Executive Director, Movement for Canadian Literacy)**[77]

---

[76] The increase in funding that we propose under the AHRDAs is proportionately similar to the increase that we propose under the LMDAs.

[77] HRDSPD, *Evidence* (15:45), Meeting No. 12, 11 February 2003.

> I would like to begin by thanking ... the National Literacy Secretariat for the excellent job they have done in providing coalitions like ours with the resources and guidance needed to accomplish our mandate. **(Jean Rasmussen, Director, Family Literacy, British Columbia Literacy)**[78]

> ... the National Literacy Secretariat sounds like it's the best-kept secret in government. They have been very effective in building the kinds of partnerships and capacity at the regional and local level, and provincial and territorial level, to move literacy out. So I think you already have the bones of a delivery system. Their mandate needs to be expanded, it needs to be better resourced, and I think they have the ability to move this forward. **(Cate Sills, Executive Director, Northwest Territories Literacy Council)**[79]

> The funding our literacy coalition receives from the NLS has been critical to the development of a literacy infrastructure, to the promotion of literacy, and to the development of literacy programs and services in communities across the territory. Without this support, there would be no literacy infrastructure in Nunavut. **(Cayla Chenier, Literacy Development Coordinator, Nunavut Literacy Council)**[80]

The NLS works through partnerships with the provinces, voluntary organizations, businesses, labour and other literacy stakeholders to promote interest in literacy and the value of literacy skills. This is accomplished by funding projects in five primary activities: (1) development of learning materials and tools; (2) research; (3) improved access and outreach; (4) coordination and information sharing; and (5) increasing public awareness. The NLS is not directly involved in delivering literacy programs to Canadians. This is done through the education system, voluntary groups, literacy organizations, labour and other groups that have an expertise in this area. In 2002-2003, about 16% of funded projects were designed to raise public awareness, an activity that all members of this Committee believe is very important and should be enhanced. About 27% of projects were related to developing learning materials, 33% pertained to coordination and information sharing, 11% were research-related, while 13% involved projects pertaining to access and outreach.

The role of the NLS is one of a facilitator, bringing together organizations that can benefit from each other's experiences. Project funding is delivered via two funding streams: the Federal/Provincial/Territorial Funding Stream and the National Funding Stream. Under the Federal/Provincial/Territorial Funding Stream, the NLS sponsors projects designed to address regional or local needs; as a result, projects vary according to provincial/territorial priorities and demands.[81] Under the initial funding arrangement, provincial and the territorial governments were encouraged to match NLS funding. Today, contributions by these governments often exceed NLS funding. For instance, we were

---

78 HRDSPD, *Evidence* (15:20), Meeting No. 18, 20 March 2003.

79 HRDSPD, *Evidence* (16:30), Meeting No. 18, 20 March 2003.

80 HRDSPD, *Evidence* (15:55), Meeting No. 19, 25 March 2003.

81 Each province and territory has a literacy coordinator.

told that Manitoba's and Ontario's contributions are now about 3 and 10 times larger, respectively, than the federal government's share. Funding earmarked for Quebec is governed by a Ministerial Agreement that identifies, among other things, the groups to be funded and funding levels. Roughly one-half of the NLS's grants and contributions budget is allocated to the Federal/Provincial/Territorial Funding Stream.

Under the National Funding Stream, the NLS supports literacy projects in partnership with national literacy organizations, provincial/territorial literacy coalitions, business, labour and non-governmental organizations with an interest in literacy. The NLS has fostered the sharing of expertise in best practices to prevent duplication and to increase effectiveness. As well, in its work with business and labour it has encouraged non-traditional learning opportunities and innovative ways of promoting learning, both inside and outside the workplace.

Funding provided through the NLS and the partnerships that are developed help to pool resources by leveraging financial commitments from a wide variety of governmental and non-governmental sources. The Committee was frequently told that the partnerships that have been developed with the support of the NLS are one of the keys to a successful literacy policy in this country. There is no doubt that these partnerships permit resources to be concentrated and ideas exchanged. They also inform the literacy community of what is being done, and in a world of limited resources this is crucial for not only minimizing duplication, but also replicating what works best.

In addition to noting that the NLS is under-funded, some witnesses criticized the NLS's mandate on the grounds that it prevents the Secretariat from providing ongoing funding for successful literacy projects. We were told that funding cannot exceed three years, and this constraint limits the ability of the NLS to broaden substantially the application of successful projects.

> ... an initial NLS project of $80,000 for a social marketing campaign about literacy needs had a seven-to-one return on investment on your dollars. That seed grant helped us to solicit $40,000 from the province to join that campaign; collect $58,000 from the corporate sector at the next two PGI golf tournaments, which we put towards learner bursaries and new materials; secure a grant of $100,000 from the Manitoba Lotteries to produce a TV series, which reached thousands by satellite this winter; and finally, link to the Winnipeg Foundation through the campaign's radio and billboard publicity. **(Marg Rose, Executive Director, Literacy Partners of Manitoba)**[82]

Since its inception, the NLS has worked with more than 1,400 organizations including literacy organizations, school boards and community colleges, as well as national organizations for health, criminal justice, transportation and women's issues. Since 1988, it has funded more than 5,000 projects.

---

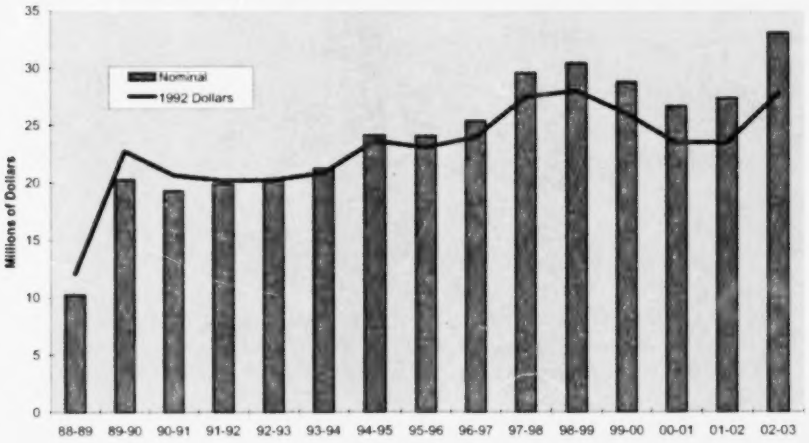
[82] HRDSPD, *Evidence* (15:35), Meeting No. 18, 20 March 2003.

Chart 4 provides a graphic illustration of NLS expenditures on grants and contributions since 1988-1989. As shown in the chart, the level of literacy spending, both in current and constant dollars, has increased slightly during this period. The level of spending in 2002-2003 was an anomaly in that it includes a one-time endowment of $5 million made in memory of Peter Gzowski. In 2003-2004, planned spending on the National Literacy Program is estimated to be $28.2 million.[83]

> Unfortunately, it can be said that francophones have a much lower literacy rate than anglophones. In the world we live in, we cannot afford to have a sub-population of francophones with this problem. So in terms of intervention, it may be appropriate to set priorities. (**Luce Lapierre, Executive Director, Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français**)[84]

Based on witnesses' testimony, most members of the Committee regard the spending levels exhibited in Chart 4 to be woefully inadequate, given the magnitude of this country's low literacy problem. However, some of us are concerned about allocating large sums of money to the NLS without really understanding the extent to which the demand for literacy training exceeds our capacity to provide it. In addition, members believe that it is critical for the NLS to gain a better understanding of the impact of its expenditures on literacy levels. We fully appreciate that the NLS is but one of several players in the production of higher literacy skills in Canada; nevertheless, a way must be found to better measure success and program effectiveness, a shortcoming that was identified in a recent evaluation of the program.

CHART 4 - National Literacy Secretariat Grants and Contributions



Source: Human Resources Development Canada, National Literacy Secretariat; and Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

---

83 Human Resources Development Canada, *2003-2004 Main Estimates, Part III — Report on Plans and Priorities*, 2003, p. 80.

84 HRDSPD, *Evidence* (16:45), Meeting No. 12, 11 February 2003.

> We do not measure results from every individual. Because we fund third-party organizations to undertake this work, we don't count the number of participants, the number of Canadians who are involved in our programs. That ... was identified as one of the areas for improvement in our recent evaluation that was done at the NLS. We really have to find ways to capture this data. We now are beginning to have instruments where we can assess a person's literacy skills when they go into a program. We should be assessing them when they come out of the program to see how much time, how much improvement occurred. **(Lenore Burton, Director General, Learning and Literacy Directorate, Human Resources Development Canada)**[85]

The Committee realizes, that despite some misgivings about capacity and program performance, we must begin to address what appears to be a significant under-investment in literacy skills. We must identify funding within the existing federal budget that can be used to increase markedly our investments in literacy projects funded through the NLS. In our view, this program should be one of the key recipients of the government's commitment in its *October 2002 Economic and Fiscal Update* to reallocate funding from lower to higher priorities. In the February 2003 budget, the government indicated its intention to reallocate $1 billion per year from existing spending programs, beginning in 2003-2004.[86]

> With the support of the National Literacy Secretariat and community partners, including us, but many, many other groups, since 1988 we have set up an effective foundation across this country, but we're simply reaching too few people. We're reaching between 5% and 10% of the people we've been talking about and you've been hearing about in this committee. So an increase in funding. ... I understand there are limits to that. That's why we're encouraging this committee to continue investigating it and to work out a funding level ... that would enable us to make a significant impact and deal with significant numbers of people for the future. **(John O'Leary, President, Frontier College)**[87]

> ... more money should indeed be invested and ... I also think that more money should be allocated to the National Literacy Secretariat. **(Christian Pelletier, Coordinator, Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec)**[88]

> The National Literacy Secretariat, HRDC, I must be on the record to say they deserve praise and commendation. It's been an important vehicle of financial and technical support to our Canadian Labour Congress, its affiliated unions and provincial and territorial federations of labour involved in literacy initiatives since 1988 and has provided critical support to building the capacity of unions to move

---

85 HRDSPD, *Evidence* (16:15), Meeting No. 26, 1 May 2003.

86 Department of Finance, *The Budget Plan 2003*, 18 February 2003, p. 25.

87 HRDSPD, *Evidence* (17:20), Meeting No. 12, 11 February 2003.

88 HRDSPD, *Evidence* (17:55), Meeting No. 19, 25 March 2003.

forward on literacy in the workplace and on the public policy front. However, it no longer has the resources to meet the current demand. **(Kenneth Georgetti, President, Canadian Labour Congress)**[89]

Recommendation 10

The Committee recommends that:

- **The National Literacy Secretariat's annual grants and contributions budget be increased from $28.2 million to $50 million. This increase does not include new funding for the proposed Aboriginal Funding Stream. New funding should continue to be delivered through the National Funding Stream and the Federal/ Provincial/Territorial Funding Stream, including the agreement with Quebec, and should respect any other conditions that may be specified following an agreement on a pan-Canadian accord on literacy and numeracy skills development. [Note: The reference to a pan-Canadian accord is intended to mean that the federal government should try to reach unanimous agreement with the provinces and territories to address this nation's serious low literacy skills problem. If unanimous agreement is not possible, the Committee encourages the federal government to work with individual provinces and territories to achieve the same results. In either case, since this issue falls within the constitutional domain of the provinces and territories, an agreement is required to formalize federal support.];**

- **One-third of the increase in funding be allocated to eligible projects for a multi-year period in order to assess the impact of stable funding on the acquisition of literacy and numeracy skills;**

- **The National Literacy Secretariat use its extensive partnership network to examine the extent to which the demand for literacy training exceeds supply;**

- **The National Literacy Secretariat be sensitive to the literacy needs of francophone adults in view of the findings of the International Adult Literacy Survey which found a higher incidence of low literacy among francophone adults compared to anglophone adults;**

---

[89] HRDSPD, *Evidence* (16:30), Meeting No. 23, 18 April 2003.

- **The National Literacy Secretariat develop, in conjunction with literacy providers, clear, measurable goals, objectives and performance indicators for assessing individual's literacy and numeracy skills, to be reported on by recipients of NLS funding. Once these performance indicators are developed, Human Resources Development Canada should report on these each year in its Performance Report.**

2. Helping Communities and Families

Literacy policy must recognize the important role played by the family in developing and instilling the value of literacy skills in children, given that learning begins in the home. Research evidence suggests that the early years, from conception to age six, are the most important of any time in the life cycle of brain development and subsequent learning. According to one study, reading to and playing with children in the first 36 months after birth promotes the development of children's verbal ability.[90] Unfortunately, parents with low literacy skills are unable to contribute a great deal to the literacy development of their children. Hence, the Committee believes that a coherent literacy policy must include family literacy as a critical component.

Family literacy programs treat the family as a learning unit. One of the goals of these programs is to promote reading and learning as a valued family activity. Family literacy programs also aim to break the intergenerational cycle of low literacy skills. While there is some evidence as to the effectiveness of such programs in achieving this crucial socio-economic outcome, the Committee believes that the National Literacy Secretariat should support demonstration projects that attempt to assess this aspect of family literacy initiatives. The Committee was told that research conducted by the National Center for Family Research in Kentucky found that 85% of children who attended a comprehensive family literacy program were at or above grade level 10 years after participation and that 66% of participating parents were gainfully employed or participating in higher education.[91]

> I would like to share a couple of examples of the true results of literacy programs. Laubach's volunteer president taught a young man named Daniel to read and write in northern Saskatchewan. Daniel is the first member of his family in five generations who is not on welfare, so a family cycle has been broken and a new family value has been established. **(Robin Jones, Executive Director, Laubach Literacy of Canada)**[92]

---

[90] Margaret McCain and Fraser Mustard, *Reversing the Real Brain Drain: Early Years Study*, Final Report, April 1999, p. 36.

[91] HRDSPD, *Evidence* (16:05), Meeting No. 18, 20 March 2003.

[92] HRDSPD, *Evidence* (16:25), Meeting No. 12, 11 February 2003.

> ... in 1994 my partner, Laureen MacKenzie, and I had a little idea that we brought to the federal-provincial partnership. Through a small grant we were able to research and refine our idea, and thus, Literacy and Parenting Skills, LAPS, a family literacy program, was born. It develops literacy skills while participants learn about parenting. Our program is now recognized nationally and has been adapted for use with first nations, francophones, and English as a second language low-literate parents. **(Elaine Cairns, Vice-President, Alberta Literacy)**[93]

> We have a family portion of our program, which makes us unique, where we involve the parents as partners in education with the focus once again being on family literacy, healthy families, families and culture, and developing healthy lifestyles. We ... will develop programs, events, and cultural camps aimed at working with the families to strengthen their relationship to the school and the families' own education. The family portion of the program was made possible through early childhood development funding dollars. So we were very fortunate in receiving some of that. **(Irene La Pierre, Principal, Piitoayis Family School, Calgary Board of Education)**[94]

> Using this program ["Tools For Community Building"], Holman, a small Inuit community on the Arctic coast, was able to develop its own comprehensive community family literacy plan based on partnerships among the local school, the day care, the language and culture program, and elders and parents. The result has been a range of programming that supports both English literacy and Inuinnaktun language and cultural activities, thereby meeting the twin goals of supporting literacy through language and cultural revitalization. **(Cate Sills, Executive Director, Northwest Territories Literacy Council)**[95]

> The federal budget made some mention of it in talking about improving aboriginal education outcomes and some mention of community and parental involvement. We know that's key. If parents are taking more interest in their children and students' work in the school, then it's definitely going to encourage success among our young people and students. So we think that family literacy is an area that we would like to see more focus on, making parents and grandparents — who are quite often the caregivers — more comfortable with the English language and able to work with their young students in those areas. So community and parental involvement is key. **(Danette Starr-Spaeth, Executive Director of the Education and Training Secretariat, Federation of Saskatchewan Indian Nations)**[96]

Learning-oriented communities undeniably support family literacy. The concept of a learning community extends well beyond the formal school system and captures the learning capacity that is widely available in the public and private sectors (e.g., voluntary sector, libraries, museums, health and social service agencies, workplaces, schools, etc.).

---

93 HRDSPD, *Evidence* (15:25), Meeting No. 18, 20 March 2003.

94 HRDSPD, *Evidence* (10:50), Meeting No. 20, 27 March 2003.

95 HRDSPD, *Evidence* (15:30), Meeting No. 18, 20 March 2003.

96 HRDSPD, *Evidence* (15:45), Meeting No. 21, 1 April 2003.

By building partnerships among all learning providers and by integrating learning resources, learning communities can better meet the human capital needs of individuals functioning in a society that is growing in knowledge intensity.[97]

> I think it would be good if childcare was provided ... I also think more money should be given to literacy organizations to help them with all the work they do. That way they could hire more staff and have more learners.[98]

> Learning supports and easy access (tutors, scribes, adapted evaluations, technological special equipment, etc.) are essential for adults with learning disabilities.[99]

The Committee learned about a community-wide literacy initiative in Birmingham, one of England's most culturally diverse cities. This initiative emerged as a result of a prolonged decline in Birmingham's traditional manufacturing base — the automotive industry. In 1995, initial steps were taken to transform Birmingham into a European tourist attraction. In doing so, it was decided that a significant investment in basic human capital was needed. Not only were the city's secondary school completion rates below national average; a high proportion of adults had low literacy skills, and it was discovered that not enough children were entering school with the basic "kit" of skills. A decision was made to reallocate some of the funding earmarked for physical infrastructure to raise literacy and numeracy skills across all areas, ages and sectors of the city.[100] We were told that work

---

97 As discussed elsewhere in our report, we think supplementary training support could play a key role in encouraging individuals to participate in, and successfully complete, literacy training. According to research conducted by Ms. Ellen Long of Alpha Plus, socio-economic factors, including access to childcare, are considered to be central barriers to participation in literacy training. Overcoming these barriers will undoubtedly require a better approach for integrating learning resources in our communities.

98 Learners Advisory Network for the Movement for Canadian Literacy, Submission to the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, April 2003.

99 Ibid.

100 In taking the decision to form the Core Skills Development Partnership, a formal, independent legal entity to enhance the city's human skills infrastructure, a long-term vision was adopted. This vision involved several key strategic outcomes, including raising the baseline skills of children on entry to school; raising the educational attainment levels of 7-year-olds, 11-year-olds, 14-year-olds and 16-year-olds; raising the achievement levels for adult basic literacy; and increase the number of volunteers supporting basic skills development. To achieve this vision, a yearly business plan was created containing a proposed set of objectives for each year. Business plan objectives were captured in Activity Agreements that outlined the work to be done, and progress was to be monitored quarterly. Birmingham's plans for regenerating human skills received a big boost in the spring of 2001 when the British government unveiled its national strategy (*Skills for Life*) to tackle the problem of adult low literacy and numeracy. In fact, some of Birmingham's early human skill regeneration activities were incorporated in the national literacy strategy. With additional funding, Birmingham established a target to reduce the number of adults with poor basic skills by 25% by 2005 and by 50% by 2010. In 2000, it was estimated that there were about 140,000 adults with basic skill needs. The challenge to reduce this to 70,000 adults by 2010 was considered achievable if the city could double the number of adult literacy learners, double the success rate and substantially reduce the number of youths leaving school with low literacy levels. To do this, the Partnership decided that a new approach to workplace literacy was needed. Under the leadership of the local Learning and Skills Council, an awareness campaign was implemented to brief large numbers of employers on the need to become involved. Literacy needs in the workplace were identified, self-accessment CD-ROMs were developed and learning centres were established in workplaces. The plan to take Birmingham towards 2010 is continuing to evolve and will undoubtedly be influenced by ongoing evaluations of development activities that have occurred thus far. In addition, the evaluation process will document "lessons learned" that can be applied in ongoing and new regeneration activities. (See *Moving the Mountain: A Whole-City Approach to Basic Skills Development*, A compilation of presentations by Geoff Bateson, Partnership Manager of the Birmingham Core Skills Development Partnership. This information was provided by Literacy British Columbia).

has now begun in Vancouver to implement a decade of learning, modeled in part on Birmingham's Core Skills Development Partnership, in support of the city's bid for the 2010 Olympics.

> We are now prepared to take our work to the next level and initiate learning community projects that could serve twin objectives, namely, fostering federal government objectives around the learning and skills agenda ... and the role of family literacy in building social and human capital. The second objective would be to support Vancouver's Olympics bid, through a proposed decade of literacy and learning, informed by successful models such as the Birmingham core skills partnership in the U.K. **(Jean Rasmussen, Director, Family Literacy, Literacy British Columbia)**[101]

As noted earlier in our report, we believe that community partnerships, such as those supported by the National Literacy Secretariat, are essential to raising low literacy levels in this country. They permit resources to be consolidated and ideas to be exchanged, and they inform the literacy community of what is being done so as to minimize duplication and replicate what works best. One community partnership that needs to be utilized more pertains to Canada's public library system. Unfortunately, a number of successful library-based literacy programs have ceased due to a lack of funding. Some initiatives that are still operating include Vancouver's parent-child Mother Goose initiative, which is designed to reach parents with young children who infrequently use the library. In Regina, the Albert Library is involved in two literacy projects. One of these, the Community Stories Program, brings firefighters and library assistants into the classroom to read to children in grades 1 to 3. The other, Herchmer Community School Family Literacy Project, develops and promotes family literacy. The Regina Public Library also delivers an on-line project called "Readthis.ca", which provides plain language news stories with questions and answers to help individuals digest information. The Iqaluit Public Library offers a number of literacy-related initiatives, including an opportunity for inmates from the Young Offenders Facility and Baffin Correction Centre who demonstrate good behaviour to visit the library once a week and borrow up to three books.[102]

We also believe that community learning is strengthened through increased initiatives such as those supported by Industry Canada's Community Access Program (CAP) and HRDC's Office of Learning Technologies (OLT). Originally initiated in rural communities in 1994 and extended to urban communities in 1999, CAP and OLT now give many Canadians public access to the Internet, supported by specialized computer technology to assist persons with disabilities. OLT promotes innovative lifelong learning opportunities for Canadians in a variety of ways, including the promotion and support of Community Learning Networks through the use of technology.

---

[101] HRDSPD, *Evidence* (15:20), Meeting No. 18, 20 March 2003.

[102] Canadian Library Association, *Literacy Programs in Public Libraries*, Brief submitted to the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, 10 April 2003.

The Committee was told that technology's impact on individuals with low literacy skills is double-edged: technology can be a barrier, as mentioned earlier in our report in the context of the digital divide; or it can provide an interest or an incentive to learn, as well as offer learning opportunities in remote regions of the country (i.e., distance learning).

> That's what the AlphaRoute study is showing. We wondered, can you really take a person functioning at a low skill level and expect them to function independently, and so on? But there are cyber-tutors, and there are other levels of support. We can't keep expecting people to step forward into programs. There are so many bricks-and-mortar limits to what you can deliver, so I think we have to look more into this. **(Marg Rose, Executive Director, Literacy Partners of Manitoba)**[103]

> About three or four years ago we realized that many in our community were seriously in danger of being totally left behind in the Internet world. You're probably aware of the work that's been done by the Office of Learning Technology at HRDC, which started off looking at the digital divide and is now looking at the dual digital divide. The experience has been that in partnership with Industry Canada, when they put CAP sites across the country, a certain number of people, even people who've had difficulty getting into the Internet previously, have moved on and learned about the Internet and what it can do. But there are a persistent number, the bottom end of the dual digital divide, who have not. We were fortunate to be one of the first community-based agencies to get a CAP site, and we put it in beside our literacy program. Over time it's become a component of what is becoming a lifelong learning centre at St. Christopher House. **(Susan Pigott, Chief Executive Officer, St. Christopher House)**[104]

Recommendation 11

The Committee recommends that the National Literacy Secretariat:

- **Expand support for community learning and family literacy partnerships;**
- **Develop distance learning educational material and facilitate projects that make access to literacy training more equitable for those who reside in remote parts of the country or prefer not to pursue literacy training in institutional settings;**
- **Promote and support more literacy initiatives that involve the participation of public libraries, a key contributor to literacy promotion and development in our communities.**

---

[103] HRDSPD, *Evidence* (16:35), Meeting No. 18, 20 March 2003.

[104] HRDSPD, *Evidence* (15:50), Meeting No. 11, 6 February 2003.

Recommendation 12

The Committee recommends that the federal government continue to promote and support the development and evolution of learning networks that enable communities to build learning capacity through the use of network technologies.

3. Early School Leavers

We all recognize that one of the long-term solutions to Canada's low literacy problem is a primary and secondary school system that ensures that all graduates leave school with the literacy skills required to participate fully in Canadian society. One way the federal government can help provincial and territorial governments meet this objective is to help fund student literacy assessments. Currently, the federal government supports literacy assessment of French- and English-speaking students across the country through the OECD's Programme for International Student Assessment (PISA). PISA is a collaborative effort among OECD countries to uniformly assess the literacy skills of 15-year-old students in three literacy domains: reading literacy, mathematical literacy and scientific literacy. PISA cycles have been planned for each domain. In 2000, the major focus was reading literacy; mathematical literacy and scientific literacy will be the primary focus in 2003 and 2006 respectively. According to the results of PISA 2000, Canada ranked second in reading, fifth in science and sixth in mathematics out of 31 countries.[105]

> The next slide ... looks at the literacy skills of 15-year-olds in provinces and countries that participated in the OECD PISA study. We see that Canada is second only to Finland in average reading skill ... If Alberta were a country, it would be the best country in the world ... All of the provinces are above the OECD mean. So relative to our trading partners, we're doing very well with 15-year-olds, but there is a great deal of variability from province to province. **(Scott Murray, Director General, Institutions and Social Statistics, Statistics Canada)**[106]

Another important area where the federal government can help youth raise their literacy skills is by encouraging early school leavers to return to school. We know that the number of years of education is one of the strongest predictors of literacy scores. Youth who dropped out of secondary school scored substantially lower on the IALS's literacy test than those who completed high school.[107] Low literacy among early school leavers also translates into a serious unemployment problem. In 2002, for example, the average unemployment rates of youth 15 to 24 years of age with a grade 8 or some high school

---

[105] HRDC, Council of Ministers of Education, Canada, and Statistics Canada, *Measuring Up: The Performance of Canada's Youth in Reading, Mathematics and Science*, December 2001, p. 13.

[106] HRDSPD, *Evidence* (16:00), Meeting No. 17, 18 March 2003.

[107] J. Willms, *Literacy Skills of Canadian Youth*, Statistics Canada, Cat. No. 89-552-MIE, No. 1, p. 23.

education were 25.8% and 20.3% respectively.[108] This is close to double the rate for youth who graduated from high school, and almost triple that for the labour force as a whole.

According to HRDC's 2003-2004 Main Estimates, the Youth Employment Strategy (YES) was realigned, in keeping with the announcement in the 30 September 2002 Speech from the Throne, to ensure that the government's youth employment policy keeps pace with young people's changing employment needs. Clearly, one of these needs, at least among early school leavers, is literacy skills training. However, as far as we can ascertain, the realignment of YES largely overlooked youth with low literacy skills. Ideally, the Committee would like to see a program that provides some incentive for early school leavers to return to school and complete at least a high school education. In this context, we recall the relatively successful Stay-in-School initiative that operated between 1989 and 1995. An evaluation of this program found that it generated an increase in student retention and school completion (e.g., more than 60% of students who participated in 1992-1993 completed their year because of the program), and was extremely cost effective.[109]

The Committee argues that literacy investments in young adults offer taxpayers one the best returns on investments in literacy, since this age group is associated with the longest payback period. Moreover, there is the potential for realizing intergenerational benefits once these individuals begin to raise families. For these reasons, the Committee is extremely puzzled as to why the Literacy Corps[110] budget in 2002-2003 was reduced by 50%. We are certainly opposed to this decision.

Recommendation 13

The Committee recommends that:

- **As part of a pan-Canadian accord on literacy and numeracy, the federal government, in agreement with the provinces and territories, consider redirecting some of the funds allocated to the Youth Employment Strategy to support further education among young early school leavers through a "learn and earn" initiative that results in at least high school completion [Note: The reference to a pan-Canadian accord is intended to mean that the federal government should try to reach unanimous**

---

108 Statistics Canada, *Labour Force Historical Review, 2002* (Cat. No. 71F00004XCB).

109 H. Hackett and D. Baran, *Canadian Action on Early School Leaving: A Description of the National Stay-in-School Initiative*, 1995 (see http://icdl.uncg.edu/ft/051799-01.html).

110 Literacy Corps funds projects directed at out of school youth 15 to 24 years of age. Eligible activities include: developing learning materials; researching youth literacy; improving access and outreach; enhancing information sharing and coordination for youth literacy services; and raising public awareness related to youth literacy issues.

agreement with the provinces and territories to address this nation's serious low literacy skills problem. If unanimous agreement is not possible, the Committee encourages the federal government to work with individual provinces and territories to achieve the same results. In either case, since this issue falls within the constitutional domain of the provinces and territories, an agreement is required to formalize federal support.];

- **The National Literacy Secretariat restore its Literacy Corps budget to $1 million starting in 2004-2005;**

- **The Government of Canada continue to provide sufficient financial support for the pan-Canadian assessment of students' literacy skills.**

4. Literacy and Persons with Disabilities

Studies have shown that levels of education, literacy skills and employment are lower among persons with disabilities than the rest of the Canadian population. According to the 1994 International Adult Literacy Survey (IALS), 77% of people with learning disabilities[111] and 48% of those with physical disabilities had document literacy scores below Level 3, compared to 36% of those with no disability.[112] As well, results from the 2001 Participation and Activity Limitation Survey (PALS) show that approximately 13% of adults aged 15 years and over with some kind of disability reported learning disabilities, representing 1.9% of Canadians aged 15 years and over.[113] Among children, the number is much higher. Learning disabilities were reported in an estimated 100,000 school-age children, accounting for almost two-thirds of all school-age children who report disabilities. Boys were more likely to have a learning disability than girls (68.9% and 58%, respectively).[114] Other PALS data on education and employment among adults with disabilities are expected to be available in mid-summer 2003. The latest published data from the 1996 Census revealed that persons with disabilities were less likely to have completed high school than non-disabled Canadians (50% vs. 70%) or to have obtained a university degree (7% vs. 17%). These findings are particularly troubling as it has been

---

[111] According the Learning Disabilities Association of Canada's definition, adopted on 30 January 2002, learning disabilities refer to a number of disorders that may affect the acquisition, organization, retention, understanding, or use of verbal or nonverbal information.

[112] HRDC, *Technical Report-Advancing the Inclusion of Persons with Disabilities*, Chapter 4, Skills Development, Learning and Employment, 2002 (http://www.hrdc-drhc.gc.ca/hrib/sdd-dds/odi/documents/AIPDTR/ftr000.shtml).

[113] It should be noted that in the context of this survey, a learning disability was defined as a "difficulty learning because of a condition, such as attention problems, hyperactivity or dyslexia, whether or not the condition was diagnosed by a teacher, doctor or other health professional." The data exclude the Yukon, Northwest Territories and Nunavut.

[114] Statistics Canada, *Participation and Activity Limitation Survey: A profile of disability in Canada*, *The Daily*, Tuesday 3 December 2002 (http://www.statcan.ca/Daily/English/021203/d021203a.htm).

demonstrated that some people with disabilities who have had the opportunity to develop higher literacy skills are more likely to be employed than other adults with disabilities. For adults with disabilities who have a university education, the employment rate is more than double that of those with only an elementary school education. The likelihood of participating in the paid labour force, however, varies depending on the nature of an individual's disability.[115, 116]

> One issue that is consistently reported by Centres taking part in the "Navigating the Waters" employment project is that lack of required skills, lack of education and **low literacy skills** create an additional barrier for many Canadians with disabilities who choose to pursue employment or employment related activities.[117]

Learning disabilities are now recognized as a lifelong neurological disorder that affects at least 10% of Canadians; of those, more than 80% experience difficulty learning to read. However, it is important to remember that different types of disabilities affect the development of literacy skills differently. Learning disabilities may interfere with the acquisition and use of one or more of the following:

- Oral language (e.g., listening, speaking and understanding);
- Reading (e.g., decoding, phonetic knowledge, word recognition, comprehension);
- Written language (e.g., spelling and written expression); and
- Mathematics (e.g., computation, problem solving).[118]

It is estimated that 30% to 80% of adult learners in literacy and basic education programs have learning disabilities, of which up to 50% are undiagnosed. This may be because, in the past, less was known about learning disabilities and very young children were not assessed for them. Studies have shown that if learning disabilities are not recognized at an early age and appropriate intervention is not provided before the age of 8, there is a high probability (75%) that the learner will continue to have reading difficulties in high school. At that point, 35% of students who are identified with learning disabilities

---

[115] According to the 2001 PALS, approximately one out of every seven Canadians aged 15 and over, or an estimated 3.4 million Canadians, reported some level of disability. Of those reporting disabilities, 1.1 million reported mild levels of disability, 855,000 reported moderate levels, and 1.4 million reported severe or very severe levels.

[116] HRDC, *Living with a Disability in Canada: An Economic Portrait*, 1996 (http://www.hrdc-drhc.gc.ca/hrib/sdd-dds/odi/documents/living_with_disability/chap26_e.shtml#1).

[117] Susan Forster, Brief to the Parliamentary Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, Canadian Association of Independent Living Centres, 10 April 2003, pp. 2-3.

[118] Saskatchewan Literacy Network, *Literacy Matters. Reading the word ... Reading the world*, Vol. 3, No. 4, April 2002, p. 12 (http://www.nald.ca/PROVINCE/SASK/SLN/News/02april/april02.pdf).

will drop out of high school. As adults, many of these individuals will join a literacy or basic skills program but the majority will drop out, as literacy and Adult Basic Education (ABE) programs are not able to meet their special needs.[119]

> Learning disabilities are neurological and lifelong. They affect one or more processes related to learning. And when I talk about learning, I'm talking about learning in very many different — contexts in school, in the workplace, on the soccer field, in the family context, and in social situations. There is a strong overlap between literacy and learning disabilities. If we look at some of the statistics, 30% to 50% of all students in literacy and basic education have undiagnosed learning disabilities. Of all participants in job training programs, 15% to 30% have undiagnosed learning disabilities, and 25% to 40% of all adults on welfare also have learning disabilities. **(Elizabeth Gayda, Past President, Learning Disabilities Association of Canada)**[120]

As discussed elsewhere in our report, learning disabilities are also present in individuals with Fetal Alcohol Syndrome (FAS) and Fetal Alcohol Effects (FAE). Current research into FAS/FAE indicates that these conditions may negatively affect an individual's capacity to learn and may be a factor to consider when assessing the needs of adult learners with low literacy skills. FAS/FAE affects individuals throughout their lifetime. A school-age child with FAS/FAE may display primary disabilities such as hyperactivity, attention deficit, learning disabilities, arithmetic difficulties, cognitive deficits, language problems and poor impulse control. In adolescence and adulthood, the primary difficulties are memory impairment, problems with judgment and abstract reasoning, and poor adaptive functioning. There is considerable evidence linking FAS/FAE with attention deficit disorder with or without hyperactivity, conduct disorder, and delinquency and crime. It is estimated that in Canada at least one child is born with FAS each day. Initial studies also suggest that the rates of FAS/FAE in some Aboriginal communities may be significantly higher. The extra costs of health care, education and social services associated with the lifetime care of an individual with FAS are estimated at US $1.4 million. In January 2000, an $11 million federal FAS/FAE initiative was introduced to enhance activities in a number of areas including FAS/FAE public awareness and education, surveillance, early identification, diagnosis and intervention, training and capacity development, and support to community-based programs.[121] The Committee is aware that FAS/FAE is a major source of concern for those involved in the delivery of health care, education, correctional and social services. We fully support the federal government's efforts to prevent FAS/FAE, as well as other initiatives undertaken by federal and provincial/territorial governments and not-for-profit organizations aimed at improving the health of Canadian children and families affected by FAS/FAE.

---

119 Movement for Canadian Literacy, *Literacy and Learning Disabilities*, Fact sheet No. 7 (http://www.literacy.ca/litand/7.htm).

120 HRDSPD, *Evidence* (15:35), Meeting No. 10, 4 February 2003.

121 Health Canada Web site at http://www.hc-sc.gc.ca/english/feature/magazine/2000_08/fas.htm.

A small number of literacy programs across the country are trying to address some of the issues mentioned above by ensuring that literacy skills development is accessible to adult learners with disabilities. A recent survey undertaken by the Canadian Association of Independent Living Centres (CAILC) showed that a majority of the literacy program providers surveyed (265 respondents) indicated that their facilities are physically accessible to people with disabilities. However, only a small number of programs could address the needs of learners who are visually impaired, blind, hearing impaired, or who have other more complex disabilities. Furthermore, public library services for Canadians who are print disabled are uncoordinated and provided only on a discretionary, non-standardized and therefore inconsistent basis.[122] The Committee, in agreement with the submissions it received, believes that all Canadians should have the right and the choice to access literacy programs and library services in their communities. Alternative formats, such as Braille and the use of plain language documents, should be readily available to minimize barriers and maximize reading and understanding. It is essential that the literacy needs of Canadians with disabilities be fully included in literacy policy throughout the country.

> Research data tells us that the literacy needs of people with disabilities have not been met. Despite the extraordinary efforts of some literacy practitioners and disability groups across the country, the literacy picture for people with disabilities has remained relatively unchanged over the past decade. There are hundreds, perhaps thousands of literacy programs in Canada. A literature review has revealed that there are too few which serve the needs of people with disabilities. The legacy of a segregated education system and few literacy program options for people with disabilities in Canada is lower educational attainment, poor literacy skills and high unemployment.[123]

At the federal level, several policies and programs aim to remove barriers to participation and inclusion of people with disabilities in employment and learning opportunities. For example, the Opportunities Fund for Persons with Disabilities supports individuals in preparing for, finding and keeping employment or in becoming self-employed. However, the Committee was told that this fund is relatively small (i.e., $23.8 million in 2003-2004), and that its focus is on assisting people to obtain employment as soon as possible and not on enhancing the literacy skills they need to maintain substantially gainful employment. We were also told that the application process for funding was administratively complex and should be streamlined.

---

[122] Canadian National Institute for the Blind, Draft CNIB Position Statement on Nationwide Accessible Library Service, 17 March 2003.

[123] Amy Tooke Lacey, *Intervention and Integration: Canadian Disability, Literacy, and Capacity-Building*. A Brief to the Parliamentary Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, Literacy Network Supporting People with Disabilities, 5 April 2003.

> In general, the opportunities funding program has been helpful to people with disabilities; however, there are a number of issues regarding opportunities funding that I would like to point out to you: the funding is relatively small and hasn't been increased for as many as four years, while costs of things such as workplace accommodations, training allowances and specialized services have all increased in cost. **(Bernadette Beaupré, Co-Chair, National Coalition of Community Based Training)** [124]

HRDC will undertake to renew the terms and conditions of the Opportunities Fund in the current fiscal year. The Committee anticipates that these terms and conditions will recognize the importance of literacy skills development and will facilitate access to literacy assessment services and development for persons with disabilities. As well, a joint federal/provincial initiative, Employability Assistance for People with Disabilities (EAPD) helps persons with disabilities prepare for, attain and retain employment. Agreements under the EAPD expired as of March 2003, and HRDC is working with its federal and provincial/territorial partners to develop and implement successor agreements.[125] The Committee fully expects these agreements to be part of a pan-Canadian accord on literacy and to include services and supports for persons with disabilities, as we believe that increasing levels of literacy among persons with disabilities will contribute to increasing their rate of labour force participation and their quality of life.

The Committee is pleased that the Minister of Labour plans to invest $5 million in 2003-2004 to develop workplace strategies for persons with disabilities and for Aboriginal peoples, as recommended in our report *Promoting Equality in the Federal Jurisdiction: A Review of the Employment Equity Act*. This is a good start; but this Act is limited in its coverage, and much more needs to be done. We fully expect the literacy needs of persons with disabilities to be reflected in the comprehensive agreement that is being negotiated with the provinces and territories to remove barriers to participation in work and learning for persons with disabilities.

Recommendation 14

The Committee recommends that some of the National Literacy Secretariat's new resources for stable funding be allocated to literacy projects for persons with learning disabilities, in recognition of the fact that many individuals with learning disabilities need long-term literacy assistance for which multi-year funding would be appropriate.

---

[124] HRDSPD, *Evidence* (15:55), Meeting No. 24, 10 April 2003.

[125] HRDC, 2003-2004 Estimates, Part III — Report on Plans and Priorities, 2003, pp. 29-30.

Recommendation 15

The Committee recommends that the comprehensive agreement that is currently being negotiated with the provinces and territories to remove barriers to participation in work and learning for persons with disabilities include literacy and numeracy skills development as key components.

Recommendation 16

The Committee recommends that the federal government expand the budget (i.e., $23.8 million in 2003-2004) of the Opportunities Fund for Persons with Disabilities by $5 million and dedicate additional funding to literacy and numeracy skills development.

5. Newcomers to Canada

For highly skilled immigrants whose educational and professional credentials are recognized in our labour market, the transition to life in Canada is relatively smooth. However, as noted earlier in our report, the IALS data suggest that this transition is probably problematic for many immigrants, as Canada's foreign-born population had a relatively large share of individuals with low literacy skills. In 1994, some 59% of foreign-born individuals in Canada 16 years of age and over had low prose literacy skills, compared to 45% of similarly aged domestic-born individuals. In terms of low document literacy skills, the foreign- and domestic-born shares of the surveyed population were 57% and 45% respectively. Similarly, 52% of the foreign-born population 16 years of age and over had low quantitative literacy skills, compared to 47% of domestic-born individuals.[126]

In order for newcomers to prosper and contribute fully to Canadian society, it is essential that they speak English and/or French fluently, and have basic literacy skills. The Committee was told that between 1999 and 2001, the number of newcomers who declared that they had the ability to speak English or French was roughly similar to those who had no ability to speak either language. In 2001, for example, 114,775 (46%) declared an ability to speak English, 11,315 (4.5%) could speak French and 13,027 (5%) were bilingual, compared to 111,229 (44%) who had no ability to speak either official language.[127]

---

[126] It should be noted that immigrants are also over-represented at the highest literacy levels. In fact, among the countries participating in the IALS, Canada had the greatest proportion of foreign-born individuals in the highest literacy levels (i.e., Levels 4/5).

[127] R. Frith, Director General, Integration Branch, Citizenship and Immigration Canada, Opening Statement before the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, 29 April 2003.

The federal government spends approximately 80% of its $333-million settlement budget on language-related programs for adult immigrants each year. Basic language instruction is delivered through a program called Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) in all parts of the country save Quebec, Manitoba and British Columbia.[128] A number of witnesses addressed the language and literacy needs of immigrants.

> We make it a priority to provide the language training to the most recent arrivals over people who have been here for several years ... If they have been here as an immigrant for over three years, they've applied for citizenship and become a citizen and they are still having difficulty with language, they cannot access the settlement language training programs. So our priorities are: recent immigrants, basic levels first and, as much as possible in partnerships, higher levels of language for those skilled people who need it. Also to combine the higher levels of language training where we can with bridging programs that are associated with the workplace so there's a single window to go from learning the language at the same time that you're getting some experience and employers are more apt to hire you. **(Rosaline Frith, Director General, Integration Branch, Citizenship and Immigration Canada)**[129]

Our testimony indicates that current efforts to provide second-language instruction to recent immigrants lack coordination, focus on short-term interventions and are not oriented to immigrants' labour market language needs. In 1990, Citizenship and Immigration Canada revised its language programs for immigrants, replacing employment-oriented programs with general language instruction under LINC. The lack of focus on the Canadian labour market may in part be due to the fact that labour market-oriented programs are the responsibility of HRDC.[130] We acknowledge the announcement in the February 2003 Budget that $10 million will be invested over two years to deliver labour market training on a pilot basis at more advanced levels than currently provided. However, we suspect that this measure may be directed primarily at highly skilled immigrants in need of specific occupational training.

Given the short-term nature of immigration language instruction today, we feel that the second-language needs of immigrants with literacy challenges are being overlooked. Considering that studies have demonstrated that it can take up to seven years to develop fluency in a second language, it is estimated that many immigrants with low literacy skills leave second-language programs well before achieving fluency in an official language, making it much more difficult for them to access other training or Adult Basic Education programs.[131]

---

[128] Under agreements with the federal government, the governments of Quebec, Manitoba and British Columbia provide immigrant settlement and integration services that are comparable to those offered elsewhere in Canada, with federal compensation.

[129] HRDSPD, *Evidence* (17:10), Meeting No. 25, 29 April 2003.

[130] N. Alboim and The Maytree Foundation, *Fulfilling the Promise: Integrating Immigrant Skills into the Canadian Economy*, Caledon Institute, April 2002, p. 34.

[131] D. Millar, *Second Language Students in Canadian Literacy Programs: Current Issues and Current Concerns*, prepared for the Red River Community College, January 1997, p. 9 (available on-line at http://www.nald.ca/fulltext/slsinclp/page09.htm).

> There is a need for immigrants and refugees to have access to high-quality literacy programming. Currently in Ontario, we are struggling with gaps in literacy service to these groups. For example, although immigrants and refugees have been identified as having needs for literacy upgrading, services to help them are often not available. Literacy and ESL are often treated quite distinctly, because of provincial and federal jurisdictions. Literacy programs may refer newcomers with literacy needs to LINC and ESL classes, but these classes may not meet the literacy needs of these individuals. Funding for first language bridging programs for newcomers who have literacy challenges in their first language have also been cut. **(Sue Folinsbee, Acting Co-Executive Director, Ontario Literacy Coalition)**[132]

> Turning to the specific issue of just labour market language training, we're recommending also a reorientation and expansion of the ... Language Instruction for Newcomers to Canada ... Currently, the program provides instruction to level 3, which does not fully equip an individual with the language or literacy skills needed for the labour market, nor does it equip, for example, a parent to advocate effectively and articulately with the school system on behalf of their child. These are essential-based elements of inclusion — economic and social. We are, therefore, recommending higher benchmarks within LINC, labour market orientation within the program and the development of occupation-specific benchmarks in training. **(Elizabeth McIsaac, Manager, The Maytree Foundation)**[133]

> I think the time allotted to individuals for language training is likely not enough. There's a big difference between a professional immigrant who needs to learn one of the official languages and a person who is both not literate and new to either language. We need approaches that teach both things together. The other even more challenging thing is that in some provinces there are policies about literacy delivery that don't allow them to teach immigrants because the province wants to keep it in the federal domain. In other provinces, it's not an issue. **(Wendy DesBrisay, Executive Director, Movement for Canadian Literacy)**[134]

The shortcomings associated with LINC, especially in terms of immigrants in need of second-language literacy training, are of concern to members of the Committee, given that immigration is expected to account for all net labour force growth in this country by 2011. We must be better prepared to ensure that immigrants have access to second-language training programs that last long enough and provide adequate levels of instruction to accommodate their full economic integration in Canada. Moreover, although the issue is not directly related to the problem of low literacy, members of the Committee also believe strongly that we must begin to make significant gains in assessing and recognizing the academic and labour market credentials of immigrants.

---

[132] HRDSPD, *Evidence* (16:00), Meeting No. 19, 25 March 2003.

[133] HRDSPD, *Evidence* (15:55), Meeting No. 25, 29 April 2003.

[134] HRDSPD, *Evidence* (17:15), Meeting No. 12, 11 February 2003.

Recommendation 17

The Committee recommends that:

- **Citizenship and Immigration Canada review its budget for Language Instruction for Newcomers to Canada to ensure that sufficient funding is available to help individuals, including those with second-language literacy needs, overcome difficulties entering the labour market because they lack official language skills. Any additional funding must also be reflected in funding under the settlement agreements with Quebec, Manitoba and British Columbia;**

- **The level and duration of language instruction provided under Language Instruction for Newcomers to Canada be assessed to ensure that it is meeting the needs of immigrants and refugees;**

- **Funding be made available to provide supplementary services, such as transportation and child care, to assist newcomers who are unable to access language instruction because they lack the necessary supports.**

6. Literacy, Justice and Corrections

A. Literacy and the Criminal Justice System

The Committee was told that people with low literacy skills who come in contact with the criminal justice system are more likely to be victims of miscarriages of justice as a result of their inability to navigate and communicate in a system that takes for granted high levels of literacy skills. Low literacy can affect every step of the criminal justice process from understanding one's rights upon an arrest, to testifying before a court, to the sentencing phase of a trial. Traditionally, laws, regulations, court materials, resources and supporting documentation are written in a language that assumes high literacy skills on the part of the reader.

> The fact is that courts are environments which operate at a very high level of literacy, the language, the concepts, even common words with special meanings in this particular environment, for a person to function well and understand what was taking place it requires a high level of literacy. While at the same time the majority of people who appear in court, not just the accused but also witnesses and victims, are frequently operating at a very low level of literacy. In that kind of circumstance

> it puts an enormous burden on the courts to ensure that the proceedings are in fact fair and that the person has a fair trial. **(Graham Stewart, Executive Director, John Howard Society of Canada)**[135]

Committee members were informed that the Department of Justice has taken initial steps to ensure that laws and regulations are written in plain language and that public legal information and education programs are available across the country.[136] We are aware that revising laws and regulations is an extremely long and complicated process and we strongly support all measures taken by the Department of Justice to move in this direction. As previously noted in Chapter 2, section II, the Committee recommends that all programs and services (including those delivered by the Department of Justice) be assessed to ensure that the government's literacy policy and goals are being met and that they are accessible to individuals with low literacy skills. In the case of the criminal justice system, this is an issue of fundamental justice.

B. Literacy Skills of Offenders in Canada

Evidence before the Committee, as well as numerous studies, shows that a majority of offenders admitted into correctional institutions in Canada have significant literacy and educational deficits. As many as 75% of inmates have low literacy skills. Correctional Service Canada (CSC) uses standard "literacy" testing (e.g., the School and College Ability Test (SCAT) or the Canadian Adult Achievement Test (CAAT)) to assess the literacy and education needs of offenders admitted to correctional facilities.[137] These tests are designed specifically to measure the level of educational achievement, and not literacy skills as per the International Adult Literacy Survey (IALS). [138] Based on these standardized school equivalency tests, 70% of offenders entering federal custody in fiscal year 1993-1994 scored below a grade 8 education level and 86% below a grade 10 level.[139]

---

135 HRDSPD, *Evidence* (15:40), Meeting No. 25, 29 April 2003.

136 For example, the *Consumer Fireworks Regulations* were selected as the subject of a pilot project to redraft a portion of the regulations and to test and evaluate the process. This pilot project was a success and illustrates that regulations can be rewritten in plain language. See the *Consumer Fireworks Regulations Final Report* (http://canada.justice.gc.ca/en/ps/rs/rep/wd95-4a-e.html).

137 It should be noted that the CAAT is not used in the province of Quebec. Offenders incarcerated in correctional facilities in Quebec are evaluated according to standard tests of the Ministère de l'éducation du Québec, which ensure an appropriate placement in an adult basic education program.

138 Literacy is not synonymous with educational attainment, although the IALS uncovered a definite relationship between education and literacy levels. It is nonetheless impossible to compare the literacy skills of the inmate population in federal custody to those of the rest of the Canadian population, as the CAAT is very different from the assessment conducted in the 1994 IALS. However, an American study based on the 1994 National Adult Literacy Survey (NALS), which included interviews with approximately 1,100 inmates of federal and state prisons, found that 7 out of 10 inmates performed at the two lowest levels of literacy skills. Therefore, on the average, inmates had substantially lower literacy skills than the general population. These results are consistent with CSC data on educational attainment. See K. O. Haigler et al., *Literacy Behind Prison Walls*, National Center for Education Statistics, Washington, D.C., 1994.

139 Roger Boe, A Two-Year Release Follow-Up of Federal Offenders Who Participated in the Adult Basic Education (ABE) Program, Correctional Service Canada, Research Branch, February 1998, p. 3.

More recent studies based on the reported education level of inmates of correctional institutions show that they continue to have significant educational deficits compared to the Canadian average. According to a Snapshot Survey completed by the Canadian Centre for Justice Statistics covering all inmates on-register in federal and provincial/territorial adult correctional facilities in Canada[140] on 5 October 5 1996, 34% of those inmates had completed a grade 9 education or less, compared to 19% of adults in Canada.[141] An even larger proportion of those in federal institutions (46%) had a grade 9 education or less.[142] Another 29% of offenders in federal facilities had a grade 10 or 11 education, and 25% had a grade 12 education or higher. High-risk offenders generally had less education than low- and medium-risk offenders.[143] Almost one-half (49%) of high-risk offenders in federal facilities had a grade 9 education or less, compared to 36% of low-risk offenders and 42% of medium-risk offenders.[144] In provincial/territorial facilities, 53% of high-risk offenders had a grade 9 education or less, compared to 39% of low-risk offenders and 40% of medium-risk offenders.[145]

Recent data on the educational status of federal offenders provided by CSC show that a large proportion of offenders incarcerated in federal institutions as of January 2003 had less than a high school diploma. These data are presented in Charts 5 and 6.

---

[140] The "on-register" population refers to the number of inmates who have been placed in a facility to serve their sentence.

[141] This Snapshot is unique. It was the first time that inmates in federal, provincial and territorial adult correctional facilities in Canada had been surveyed on the same day, and there are no comparable data. It must be noted that education data were not available for British Columbia and Yukon, and for 64% of inmates incarcerated in CSC facilities. Recent data available on offenders incarcerated in federal adult correctional facilities in Canada suggest that the socio-demographic profile of offenders, particularly as it pertains to educational attainment, has been relatively stable over time. We are unaware of any study that would suggest that such a profile would be substantially different today in federal or provincial/territorial adult correctional facilities.

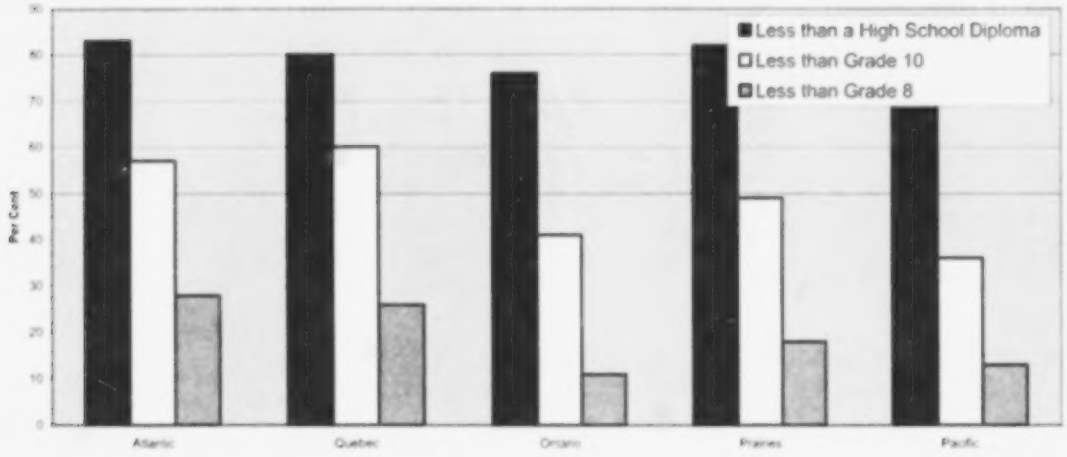
[142] Canadian Centre for Justice Statistics, *A One-Day Snapshot of Inmates in Canada's Adult Correctional Facilities*, Statistics Canada, Cat. No. 85-601-XIE, March 1999, p. 24.

[143] In this study, provincial/territorial inmates were classified according to five levels of risk, ranging from "very low" to "very high". Overall, only a small proportion of inmates (3%) were classified as very low risk, while a larger proportion was classified as low or very high risk (14% each). The medium-risk (34%) and high-risk (35%) groups represented the largest proportions of the population classified. For comparative purposes, the two lowest risk categories and the two highest risk categories were combined in order to provide a simpler three-level risk classification. It should be noted that risk refers to the risk of re-offending, not necessarily the seriousness of the offence.

[144] Canadian Centre for Justice Statistics (1999), p. 334-335.

[145] Ibid., p. 28

CHART 5 - Distribution of Offenders in Federal Prisons, by Level of Education and Region, 1 January 2003



Source: Statistics Canada and the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament

The Committee was also told that inmates are likely to have learning disabilities, some of which are attributed to Fetal Alcohol Syndrome and Fetal Alcohol Effects (FAS/FAE). Undoubtedly, this is a contributing factor to the low literacy skills of a high proportion of offenders. However, the number of offenders with low literacy skills who have learning disabilities or FAS/FAE is not yet known, as CSC is not currently screening offenders for these factors. CSC is considering a screening process for learning disabilities at the intake assessment process in the very near future.[146]

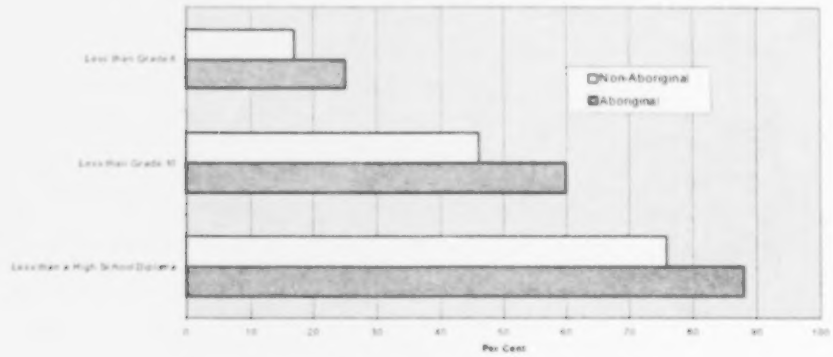
> ... we're looking at implementing a screening process for learning disabilities at the intake process. When a new offender comes into the system, they go through an intake assessment process and there's various things that are looked at including education and literacy levels. But we also have identified through the intake process that we need to refine our assessment tools to look for learning disabilities. We see more and more examples of individuals who are coming into the system who present as fetal alcohol syndrome or fetal alcohol effect and we need to take that into account before we have offenders participate in other education programs or some of our traditional correctional programs such as substance abuse, family violence abuse programming. **(Don Head, Senior Deputy Commissioner, Correctional Service Canada)**[147]

---

[146] HRDSPD, *Evidence* (15:25), Meeting No. 25, 29 April 2003.

[147] Ibid.

Chart 6 - Distribution of Aboriginal and Non-Aboriginal Offenders in Federal Institutions, by Level of Education, 1 January 2003



Source: Statistics Canada and the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament

Members of the Committee support this initiative and suggest that CSC continue to improve its assessment tools to ensure that the literacy and education needs of every offender entering a correctional institution are appropriately assessed and that any learning disabilities or other challenges (e.g., FAS/FAE) to their participation in education programs are taken into account and immediately addressed. The Committee, in agreement with witnesses from CSC and the John Howard Society of Canada, also suggests that staff in federal correctional institutions be trained to recognize and assist offenders with low literacy skills.

C. Adult Basic Education Programs in Correctional Service Canada's Institutions

Adult Basic Education (ABE) is one of a number of education and vocational training opportunities that aim to assist offenders' reintegration into the community and reduce the risk that they may re-offend. The Committee was pleased to hear that CSC has educational programs in all its correctional facilities and that approximately 30 to 35% of the offender population participated in these programs. Instruction is provided in a traditional classroom setting, in small groups, or through individual tutoring.[148] In a limited number of institutions, special ABE programs also address the needs of Aboriginal

---

[148] Frontier College provides one-to-one tutors for inmate learners who are functioning at below a Grade 10 level. Currently, the College offers tutoring services in five federal institutions in the Kingston area: Kingston Penitentiary, Regional Treatment Centre, Frontenac Institution, Collins Bay Institution and Isabel McNeill House. In the last year, 37 inmates benefited from this initiative. Frontier College has a waiting list of approximately 20 inmates. Tutors are mostly recruited from Queen's University. In 2002-2003, the prison literacy initiative counted on the volunteer work of 40 tutors, all of whom were Queen's University students except for one community member.

offenders. At any given time, approximately 270 teachers are engaged in delivering education and literacy services to federal inmates across the country. The majority of those are under contract with CSC.[149]

Members of the Committee are well aware that offenders who improve their literacy skills while in prison benefit in many ways. Inmates who voluntarily participate in prison-based education programs gain self-confidence, develop a desire to continue learning and are less likely to re-offend.[150] Data from a 1998 CSC study showed that "ABE participation provides significant benefits for offenders and contributes to their safe reintegration to the community."[151] The study compared a sample of male federal offenders who participated in ABE with a national sample of paroled offenders over a period of two years following their release from a correctional institution. Findings showed that 718 paroled offenders who completed ABE-grade 8 level had a 7.1% reduction in readmissions. The reduction in readmission rates increased with each higher-grade level of education completed. For example, 74 paroled offenders who completed ABE-grade 10 level had a 21.3% reduction in readmissions.[152] However, the study cautions that "graduating from an ABE program provides basic literacy, but an ABE-8 or -10 level is not very competitive in the real job market. In the final analysis, education for basic literacy will continue to be a necessary but not a sufficient condition for the successful re-integration of offenders."[153]

The Committee believes that CSC should continue to facilitate offenders' participation in education programming; it should look at ways to increase the number of offenders involved in such programming and expand the number of education and literacy programs offered in correctional institutions.

> I guess the only parting message I would leave is that based on the work that we've done in federal corrections, the research that we know, the more time and energy and effort that we put into addressing the literacy and education issues of offenders, I think ultimately the safer we make our communities when these individuals return back home. **(Don Head, Senior Deputy Commissioner, Correctional Service Canada)** [154]

---

149 HRDSPD, *Evidence* (15:25), Meeting No. 25, 29 April 2003.

150 More recent U.S. studies also conclude that correctional programming, particularly education programs, shows promise of reducing recidivism and increasing post-release employment. See *Education Reduces Crime, Three-State Recidivism Study — Executive Summary*, published through a partnership between the Correctional Education Association (CEA) and the Management & Training Corporation Institute, February 2003, available online at http://www.ceanational.org/documents/3StateFinal.pdf.

151 Boe (1998), p. viii.

152 As previously noted, readmission rates are not to be confused with recidivism rates. Readmission rates are somewhat of a crude measure that does not distinguish between readmission for a technical violation of conditional release and readmission as a result of a new offence.

153 Roger Boe (1998), p. 61.

154 HRDSPD, *Evidence* (17:20), Meeting No. 25, 29 April 2003.

Recommendation 18

The Committee recommends that, as part of a pan-Canadian accord on literacy and numeracy skills development, the federal government work in partnership with provincial and territorial governments to ensure that enough resources are available to meet the literacy and numeracy skills development needs of inmates across the country. This should include funding to permit inmates to make the transition to community literacy programs once they are released. [Note: The reference to a pan-Canadian accord is intended to mean that the federal government should try to reach unanimous agreement with the provinces and territories to address this nation's serious low literacy skills problem. If unanimous agreement is not possible, the Committee encourages the federal government to work with individual provinces and territories to achieve the same results. In either case, since this issue falls within the constitutional domain of the provinces and territories, an agreement is required to formalize federal support.]

VI. LITERACY AND THE WORKPLACE

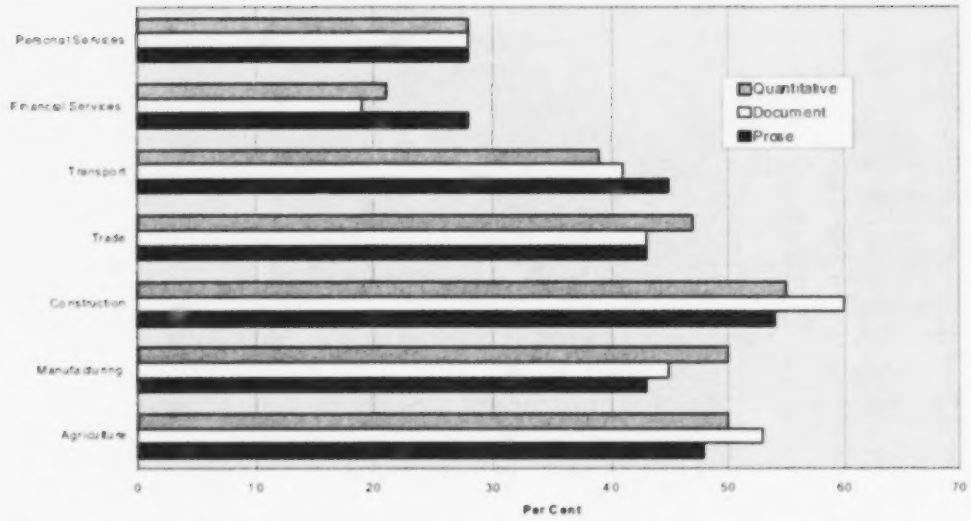
Over the years, changes in the composition of production and in production processes have had a profound impact on the type of work we do and the way it is done. As jobs change, so do the skills required to do them. As the relative importance of knowledge-intensive sectors continues to grow, the relative demand for more highly educated and skilled workers will rise. In 1971, 19.2% of all workers were employed in high-skilled occupations. In 1981 and 1986, high-skilled occupational employment accounted for 23.5% and 26% of total employment respectively.[155] As noted at the outset of our report, it is estimated that by 2004 more than 70% of all new jobs created in this country will require some form of post-secondary education.[156] This trend does not bode well for low-skilled/low literacy individuals in the labour market, as evidenced by the high proportion and rate of unemployment among the least educated segments of the labour force.

---

[155] Economic Council of Canada, *Employment in the Service Economy*, 1991, p. 94.

[156] Government of Canada, *Knowledge Matters: Skills and Learning for Canadians, 2002*, p. 8.

CHART 7 - Distribution of Low Literacy Skills by Industry



Source: Statistics Canada, *Reading the Future: A Portrait of Literacy in Canada*, 1996,p. 45; and the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Chart 7 shows the distribution of low literacy skills by industry. Of all the industry categories listed, the financial and personal services industries had the smallest proportion of low literacy workers across all literacy domains (i.e., prose, document and quantitative) in 1994, the year in which the IALS was conducted. Although the construction and agriculture industries registered the highest proportions of low literacy workers in all three literacy domains, it should be noted that the manufacturing, trade and transport industries also exhibited very high proportions (39% to 50%, depending on the literacy domain) of low literacy workers.

> ... our own analysis in working with Statistics Canada shows basically that the average Canadian worker begins to lose prose literacy, which is the essential skill for the workplace in whatever occupation one might have, at the age of 20. One could argue, and certainly ministers of education would argue perhaps that the education systems are doing their job up until the end of formal schooling but perhaps the workplace is not responding in the way that it might ... We find that not surprisingly Canadians with a post-secondary education lose their prose literacy skills relatively slowly. Canadians with no post-secondary education lose their literacy skills very quickly indeed, far more quickly than in most countries in the OECD ... What that means is that Canadian workers, and therefore Canadian productivity appear to be at a significant disadvantage when compared with other developed countries in the OECD ... **(Dr. Paul Cappon, Director General, Council of Ministers of Education, Canada)**[157]

[157] HRDSPD, *Evidence* (15:30), Meeting No. 28, 6 May 2003.

As Canada's economy continues to shift toward knowledge-based growth, the skill content of jobs will continue to rise. And with the prospect of labour force aging and slower labour force growth in the years ahead, more and more emphasis will be placed on those currently in the labour market to supply these skills. Not only will the importance of continuous skill acquisition or lifelong learning continue to grow, so will the need to ensure that workers acquire and maintain the necessary literacy skills on which to build. If we fail to address Canada's low literacy problem, this will only exacerbate potential labour shortages in the years to come, an issue that is weighing heavily on the minds of labour market observers across the country.[158]

According to a study undertaken by the Conference Board of Canada, employers provide literacy and essential skills training for many reasons, including productivity improvements both in terms of quantity and quality of output, lower costs, improved labour-management relations, better teamwork and the ability to meet organizational objectives. Workers also benefit from investments in literacy. It is estimated that over an employee's lifetime, a male worker with a high document literacy level can expect to earn $1,743,000 in pre-tax earnings, or $585,000 more than a male worker with a low document literacy level. A female worker with high document literacy can expect to earn $1,242,000 in her lifetime, or $559,000 above that estimated for women with a low document literacy level.[159]

It is obvious to us that higher literacy skills enhance employers' profitability, which in turn raises the earnings of workers. In fact, a more highly skilled and literate workforce is one of the keys to improving productivity and the economic well-being of Canadians. The Committee is thus somewhat mystified as to why the incidence of workplace-based training is so low in this country when, given the abundance of workers with low literacy skills across the country, the opportunity for economic gains is so great. Representatives from several companies that received the Conference Board's *Awards for Excellence in Workplace Literacy* clearly identified some of the economic and social benefits arising from investments in workplace literacy, although we should mention that the majority of these firms received public support in one form or another to undertake them.

> The province paid for the teacher; Avon provided space, curriculum, materials, and refreshments; the union provided the necessary textbooks; and the employees attended the class on their own time. It was truly a cooperative effort. Immediately we saw a team evolve ... Within the factory peers were convincing each other to make the voluntary decision to participate in the learning process. Management was an active participant, expecting positive results ... Avon has benefited from this in many ways and is becoming a leader in many aspects of the food industry. We have experienced a reduction in customer complaints. Our reputation for

---

158 The Committee is aware of the Conference Board of Canada's estimate that there could be a shortfall of up to one million workers by 2020. We are sceptical of this estimate, since it is based on assumptions that prevent the labour market from adjusting to excess demand for labour and the unemployment rate from falling below 4%. In addition, the study did not consider that some labour is underutilized (see Conference Board of Canada, *Performance and Potential, 2000-2001*, 2000, p. 57).

159 M. Bloom, M. Burrows, B. Lafleur and R. Squires, *The Economic Benefit of Improving Literacy Skills in the Workplace*, Conference Board of Canada, August 1997, p. 10.

quality has grown, and our processing line has improved to become an extremely predictable operation. Our customer service has improved to an exceptionally high level, and the management and union enjoy a unique respect for each other. Now Avon has an adaptable, resourceful, and problem-solving workforce. All of the above ... provide the Avon organization with a competitive advantage. **(Albert Craswell, Plant Manager, Avon Foods Inc.)**[160]

The cycle of low literacy in ... [Durabelt Inc.] has been broken. The manager is saying they have a social responsibility to the community, so now when younger people come from the high school — there's a regional high school within walking distance of this company — looking for jobs at Durabelt, she simply says, "Don't come looking for a job. Please tell your friends not to come here. Go back to school." The employees who wrote their grade 12 GEDs and passed them now are saying, "I'm going to make sure my children finish school before they go to work. I don't want them to have to do what I did." Just being turned on to education again is extremely important. They've all taken ownership for their business success. They have just secured their largest contract ever, and they very much worked as a team to accomplish that. As I said, it's been a win situation for absolutely everybody. **(Ruth Rogerson, Field Officer, Durabelt Inc.)**[161]

The benefits for National Silicates have just been amazing. We now have these transferrable skills, and the employees can work in any of the businesses as a chemical process operator ... For the plant, we have reduced our overtime. We have reduced the cost of maintenance in our plants because all employees can work anywhere in the plant ... the skills throughout the plant have been expanded ... We are part of an American company, and we're often under the gun to be closed. The productivity in this plant has assured us, every time I get our financial statements, of another spot. It is the diamond in the crown of the PQ Corporation, because we are known as the can-do plant. **(Lynda Ryder, Director, Employee Relations, National Silicates)**[162]

Typically, classes take place the last hour of the shift, and they stay one extra hour after that. These are held twice a week throughout the year. This has been very successful, and we train approximately 400 employees a year through this kind of programming. But one of the things we wanted to address was the people who aren't attending classes. Typically, the burden falls on women, because they are unable to stay after work because of child care responsibilities. So we started mini tutorials right on the plant floor. The instructor goes to the employees, either one on one, one on two, or one on three, depending on their language level, and gives them vocabulary that is specific to their job. **(Valerie Unwin, Language Training Coordinator, Palliser Furniture)**[163]

The Committee was told on several occasions that employers fail to provide workplace literacy training because they face too many barriers. In addition to being unaware of the problem and the economic benefits associated with fixing it, we were told that employers tend to believe that the provision of adult basic education is the

---

160 HRDSPD, *Evidence* (15:25), Meeting No. 22, 3 April 2003.

161 Ibid. (15:40).

162 Ibid. (15:50-15:55).

163 Ibid. (15:55).

responsibility of the public education system. More importantly, many employers, especially small ones, maintain that they lack the necessary financial resources to finance workplace literacy.

> I do deal with our closures and our layoff situations. That's part of my job and I can tell you that very often as I go through almost mechanically the questions about what the workforce looks like, so that we have some sense of adjustment needs, more often than not I will ask the workplace committee if there are any literacy issues and very often I'll be told no, there are no issues, only to find out two weeks later or a few weeks later we receive phone calls of panicked committee members saying they've got all these people who can't fill out their EI report cards because they can't comprehend a lot of this. **(Laurell Ritchie, National Representative, Training & Work Organization Department, Canadian Auto Workers Union)**[164]

> Generally, companies acknowledge very little responsibility as regards the literacy of their employees. Rather, they tend to view this as a societal and individual responsibility ... In addition, literacy training for employees does not produce satisfactory results from the company's point of view if it is not part of an effort to update the knowledge employees require in order to carry out their duties and responsibilities. **(Françoise Grenon, Teaching Consultant, Business Services, Commission scolaire de Montréal)**[165]

> We all know that ... small-sized and medium-sized enterprises are the major creator of jobs in Canada today. As such their success is going to be essential to the well-being of Canada's economy. If these businesses are to survive and to increase productivity, employers must ensure that their employees have the necessary basic workplace skills to learn new technology and the high performance work processes of our modern society. **(Gerald Brown, President, Association of Canadian Community Colleges)**[166]

> At the beginning literacy was a tool. ... to train our one department of housekeeping for national certification. I soon learned that literacy is the avenue and the infrastructure. ... What we need as a small business are programs, because we cannot afford human resources or training like large businesses and we often go without. I was lucky because of the things I mentioned — the partnerships we had — to be able to move ahead and show some success ... I see a lot of my peers in other areas struggling as well because we do not have human resource departments, training budgets, or training. **(Clarence Neault, General Manager, La Ronge Motor Hotel, Saskatchewan)**[167]

When firms do invest in training, these investments, more often than not, are undertaken by large firms and are usually directed at highly educated workers. According to the results of a recent study on the determinants of training in Canadian firms, 26% and 24% of employees in 1999 received classroom and on-the-job training respectively in

---

[164] HRDSPD, *Evidence* (16:50), Meeting No. 23, 8 April 2003.

[165] HRDSPD, *Evidence* (15:30), Meeting No. 22, 3 April 2003.

[166] HRDSPD, *Evidence* (15:30), Meeting No. 24, 10 April 2003.

[167] HRDSPD, *Evidence* (15:50), Meeting No. 22, 3 April 2003.

companies with fewer than 20 employees. This compares unfavourably to the 48% and 32% of employees who received classroom and on-the-job training respectively in companies with 100 or more employees. Furthermore, the study found that 21% and 23% of employees without a high school diploma received classroom and on-the-job training respectively in 1999, compared to 49% and 33% respectively for employees with a university degree.[168] The study also found that workplaces covered by a collective agreement that provide for training have a higher incidence of employee training than firms covered by collective agreements that do not provide for training or firms that are not covered by collective agreements. The Committee was told that the collective agreements with Daimler-Chrysler, General Motors and Ford contain provisions for basic skills development. Modelled after the Ontario Federation of Labour's BEST (Basic Education for Skills Training) program, these collective agreements provide employees with an opportunity to improve their reading, writing and math skills for a period of 37 weeks at four hours per week. One-half of an employee's class-time is paid at the employee's regular wage rate, while the remainder is unpaid.

> There are various models of employer support for literacy that unions have wanted at the bargaining table including paid time for training — so many cents per hour worked into a fund — for employees, a percentage of payroll, paid leave programs, tuition advances, etc. Often union-initiated programming can demonstrate models and help raise the standard that will, in turn, have a positive impact on non-unionized workplaces as well. **(Kenneth Georgetti, President, Canadian Labour Congress)**[169]

The Committee recognizes the important role played by labour representatives in establishing and promoting workplace literacy, and we encourage them to continue working with employers and employees to develop new avenues and approaches for ensuring that workers who need literacy training receive it. One model for developing stronger union-management relationships in workplace literacy training is the sector council. In fact, we were told that the development of essential skills training has been the top priority for the Textiles Human Resources Council since 1996.[170] We are pleased that HRDC intends to extend the reach of sector councils by doubling their labour force coverage from 25% to 50% in the next five years; however, more sector councils do not necessarily translate into more workplace literacy.[171]

While developing stronger workplace literacy partnerships is undeniably important, it is obvious to us that employers will generally under-invest in literacy training in the absence of incentives. Given society's belief that these investments generate external benefits that are sufficiently large for taxpayers to pay for primary and secondary

---

168 J. Turcotte, A. Léonard and C. Montmarquette, *New Evidence on the Determinants of Training in Canadian Business Locations*, Statistics Canada and HRDC, 2003, p. 22-23.

169 HRDSPD, *Evidence* (16:25), Meeting No. 23, 8 April 2003.

170 Textiles Human Resources Council, Submission to the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, April 2003.

171 HRDC, *2003-2004 Estimates, Part III — Report on Plans and Priorities*, 2003, p. 22.

schooling, a similar policy rationale would suggest that public support should be provided to encourage firms and workers to invest more heavily in basic human capital. While some witnesses embraced the idea of a tax credit as an appropriate incentive for this purpose, others noted that this approach is limited in instances where companies, especially small ones, have a limited tax liability. In addition, the costs of workplace literacy are usually borne when the training occurs, while the proceeds of a tax credit are realized after the costs of training are incurred. This lag could entail cash flow problems for some employers; as a result, they might opt not to provide training. Despite these drawbacks, most members of the Committee recognize that tax credits may be an effective incentive in certain cases. Two other key proposals that were raised during our hearings to encourage employers to provide more workplace literacy initiatives included making greater use of Employment Insurance (EI) Part II funds and providing an EI premium repayment for employers who provide literacy training.

The Committee was also told that there are many unemployed individuals who do not qualify for EI Part II benefits, and that given the predominance of low literacy skills among the unemployed, consideration should also be given to expanding access to those benefits. The Committee acknowledges that this suggestion is in keeping with one of the strategies agreed to by the National Summit delegates who participated in the working group on Building an Inclusive and Skilled Work Force, which selected as its priority recommendation "increase the participation levels of under-employed groups (including women, youth, people with disabilities, visible minorities and Aboriginal people)."[172]

> HRDC skills development program is currently only available to EI and reach-back clients ... We believe that HRDC's skills development program must be open to all clients, regardless of income support. In general, we believe that HRDC must review its employment benefit support measures program, with a view to ensuring that programs are available to a wider range of clients and, in particular, to non-EI clients that require longer-term interventions. Again, these are clients who are not going to be job-ready in a short period of time and will not return to the workforce with these shorter-term interventions. So as it stands right now, the group of individuals who require the most support has the least or the most limited access to employment or employability services in Canada. **(Bernadette Beaupré, Co-Chair, National Coalition of Community Based Training)**[173]

> We have certainly given a thought to EI rebates and we've given thought to EI. In fact, it's one of the issues that we want to discuss with the federal government is whether EI, the EI system can be used in relation to the kinds of incentives that need to be offered. Now that you've asked the question, let me just take it a step further and say that the provinces and territories can't do this on their own because of the financial burden. This has to be in partnership with the federal government. But both with respect to taxation and with respect to EI, we need that kind of partnership. **(Dr. Paul Cappon, Director General, Council of Ministers of Education, Canada)**[174]

---

172 Government of Canada, *National Summit on Innovation and Learning: Summary*, 2002, Appendix 3, p. 88.

173 HRDSPD, *Evidence* (15:55), Meeting No. 24, 10 April 2003.

174 HRDSPD, *Evidence* (15:40), Meeting No. 28, 6 May 2003.

> The sector council community would welcome a more coordinated approach to literacy and essential skills programs. As you are fully aware, this becomes a major challenge in a country with split jurisdiction in areas like education and training and lacking a national approach or policy on education training or literacy ... [we need] a national commitment to program and funding support on a long-term and sustainable basis to permit sector councils and others to design and implement more workplace literacy programs on a national and sectoral basis, including an ability to assess effectiveness and results. **(Gary Grenman, Executive Director, The Alliance of Sector Councils)**[175]

With the introduction of the *Employment Insurance Act* in 1996, access to training (and other active measures designed to facilitate labour market adjustments) changed significantly. Access to training became more limited due to changes in eligibility, funding and delivery mechanisms. Eligibility for EI Part II benefits, collectively called Employment Benefits and Support Measures (EBSMs), requires individuals to be currently eligible for EI, to have received regular benefits in the past 36 months or to have received maternity/parental benefits in the past 60 months. Needless to say, many unemployed individuals are denied access to EBSMs.

EI Part II benefits are delivered under Labour Market Development Agreements (LMDAs). LMDAs are bilateral agreements between the federal and provincial/territorial governments, save Ontario. Under "devolved" agreements (signed by Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Quebec, New Brunswick, the Northwest Territories and Nunavut) EI Part II funds are transferred to signatory provinces and territories to design and deliver programs that are similar to EBSMs. In this case, HRDC cannot prescribe spending priorities or how funds are delivered. Under co-managed or non-devolved agreements (signed by British Columbia, Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island and the Yukon), provincial/territorial signatories deliver EBSMs jointly with HRDC. Nova Scotia delivers EI Part II benefits via a "strategic partnership" agreement with HRDC.

The funding limit for EBSMs in any given year is determined by the *Employment Insurance Act* and is set at 0.8% of total estimated insurable earnings. In 2003-2004, planned spending on EBSMs is expected to be $2.2 billion, roughly $872 million less than that allowed under the Act.

The terms and conditions of EBSMs do not support literacy training per se, although it is thought that some jurisdictions with co-managed agreements and Ontario integrate some literacy training into their programming. In any event, it is safe to conclude that investments in literacy skills under LMDAs are extremely uncommon and sporadic. Given that these agreements are the only funding mechanism currently available, we believe that access to EBSMs, and in particular literacy training, must be greatly enhanced. Every year the budget for these measures is well below that permitted under the Act, despite the fact that unemployment remains high and the government is pursuing a learning agenda.

---

[175] HRDSPD, *Evidence* (16:40), Meeting No. 23, 8 April 2003.

Most members of the Committee believe that EI is underutilized as a mechanism for addressing this country's low literacy problem. We believe that access to EBSMs must be significantly enhanced, especially in terms of allowing access by unemployed people, irrespective of their current or historical attachment to EI benefits. While some Committee members maintain that frequent EI users with low literacy skills should be required to take literacy training as a condition of benefits, we are mindful of the resistance that this concept received during our review of Canada's social security system back in the mid-1990s. Thus, most of us think that access to EBSMs should continue to be voluntary.

We fully appreciate that broader access to literacy-related initiatives financed through EI contributions represents a significant departure from the current situation, and that this might require a legislative change.[176] There is also a concern that if some of the provinces and territories do not agree to deliver literacy-related funding, this could produce irregularities in a supposedly pan-Canadian approach to addressing workplace literacy. We doubt that this would happen, since the provincial/territorial labour market ministers and ministers of education have already called on the federal government to invest more heavily in LMDAs by increasing Part II funding by $700 million and by increasing Consolidated Revenue Fund expenditures to broaden the range of individuals served.[177] As both levels of government recognize the existence of the problem, earmarking additional funding for workplace literacy would, in our view, be well received by the provinces and territories.

Recommendation 19

The Committee recommends that the National Literacy Secretariat continue to promote and develop partnerships that pool resources and utilize best practices for creating opportunities for workplace literacy.

Recommendation 20

The Committee recommends that the federal government increase spending under Part II of the *Employment Insurance Act* by $100 million. Subject to the terms of a pan-Canadian accord on literacy and numeracy skills development, the government should negotiate supplementary Labour Market Development Agreements and enact the necessary changes to the *Employment Insurance Act* to provide literacy and numeracy skills development assistance to all

---

[176] One way to avoid a legislative change in this regard might be to ensure that the premium rate-setting process, currently under review, provide a year-end surplus that is big enough to finance literacy training for individuals who cannot meet the current definition of "insured participant". These funds could then be delivered outside of the purview of EI in the same way that the so-called EI reserve has been spent.

[177] Provincial-Territorial Labour Market Ministers and Council of Ministers of Education, Canada, *Working Together to Strengthen Learning and the Labour Market*, July 2002, p. 3.

unemployed and employed individuals, irrespective of their historical attachment to Employment Insurance. These supplementary agreements should ensure that a certain proportion of funding is made available to address the literacy needs of members of designated groups. Seventy-five percent of the increase in Part II funding should be allocated to supplementary Labour Market Development Agreements, while the remaining 25% should be allocated to addressing workplace literacy needs as identified by sector councils. [Note: The reference to a pan-Canadian accord is intended to mean that the federal government should try to reach unanimous agreement with the provinces and territories to address this nation's serious low literacy skills problem. If unanimous agreement is not possible, the Committee encourages the federal government to work with individual provinces and territories to achieve the same results. In either case, since this issue falls within the constitutional domain of the provinces and territories, an agreement is required to formalize federal support.]

Recommendation 21

Subject to an agreement with the provinces and territories, the Committee recommends that the federal government implement a two-year pilot project that offers small and medium-sized businesses an Employment Insurance premium rebate and other incentives such as tax credits to cover the costs of providing workplace literacy and numeracy skills development to employees. Following the completion of this pilot project, an evaluation should be conducted; if the pilot project is deemed successful, it should be extended to all employers, with a continuing emphasis on small and medium-sized businesses.

CONCLUSION

The 1994 International Adult Literacy Survey clearly demonstrated that Canada has a serious low literacy skill problem: it found that an estimated eight million individuals 16 years of age and older lacked the necessary literacy skills to participate fully in Canadian society. This situation entails significant economic and social costs for those with low literacy skills and also for the country as a whole, since it is well known that low literacy skills adversely affect employment, earnings, health, social interaction and civil participation, to name just a few critical aspects of everyday life.

In the words of one witness, imagine a Canada where everyone reads and writes; where all children have people who read to them every day; where people who have difficulty reading and writing feel valued and supported; where language is plain; where literacy organizations have the resources to serve the literacy needs of their communities; where literacy in all its forms is celebrated and supported; and a Canada where a pan-Canadian literacy strategy facilitates the accomplishment of all of this.[178] This is the Committee's dream too, and we urge the federal government to realize this dream by taking immediate action to implement the recommendations in our report. We believe it is time for the federal government to play a leadership role, to strengthen federal/provincial/territorial literacy partnerships, and to help develop a pan-Canadian accord on literacy and numeracy skills development.

The Committee was encouraged by the Honourable Jane Stewart, Minister of Human Resources Development Canada, to undertake this study. We have done so and learned that there is much to do. We now encourage her to move forward with vigour and perseverance to address this very important policy issue.

Finally, all members of the Committee wish to express their sincerest appreciation for the time and knowledge that our witnesses and other individuals who submitted briefs have shared with us. Without their thoughtful consideration, commitment and dedication to this critical issue, our report would not have been possible. We believe this report reflects their views and many of their recommendations. The Committee hopes that these recommendations will help to enhance the profile of literacy in Canada and to devise the appropriate policy measures for ensuring that Canadians have the necessary literacy skills to function fully in society.

---

[178] HRDSPD, *Evidence* (15:25), Meeting No. 18, 20 March 2003.

CHAPTER 2 — TIME FOR LEADERSHIP

Recommendation 1

The Committee recommends that the Minister of Human Resources Development Canada meet with provincial/territorial ministers of education and labour market ministers to develop a pan-Canadian accord on literacy and numeracy skills development. Key elements of this accord should identify provinces and territories as having primary responsibility for education and labour market training, establish joint funding levels and funding duration, determine the means of delivery, set goals, identify the need for flexibility in establishing literacy priorities, and establish methods for evaluating outcomes. If a pan-Canadian accord is not possible, the Government of Canada should negotiate bilateral literacy accords with all interested provincial and territorial governments. [Note: The reference to a pan-Canadian accord is intended to mean that the federal government should try to reach unanimous agreement with the provinces and territories to address this nation's serious low literacy skills problem. If unanimous agreement is not possible, the Committee encourages the federal government to work with individual provinces and territories to achieve the same results. In either case, since this issue falls within the constitutional domain of the provinces and territories, an agreement is required to formalize federal support.]

Recommendation 2

The Committee recommends that:

- **The federal government formulate a literacy policy applicable to all federal departments and agencies, establish clear program objectives and goals, and conduct a government-wide inventory and review of literacy-specific programs to ensure that program objectives and outcomes are being achieved;**

- **The federal government assess all government programs and services to ensure that the government's literacy policy and goals are being met (i.e., literacy lens) and that programs and services are accessible to individuals with low literacy skills;**

- Treasury Board specifically include literacy and numeracy skills development in its *Policy for Continuous Learning in the Public Service of Canada*. Furthermore, all employees with low literacy skills, irrespective of their employment status, be assisted and encouraged to submit a personal learning plan to raise their literacy and numeracy skills. Moreover, learning opportunities should be made available during working hours;

- The federal government assign primary responsibility to the National Literacy Secretariat to coordinate, monitor and report on federal literacy initiatives and their results.

CHAPTER 3 — COMPONENTS OF A FEDERAL CONTRIBUTION TO PAN-CANADIAN LITERACY AND ESSENTIAL SKILLS DEVELOPMENT

I. RECOGNIZING THE VOLUNTARY SECTOR, EMPLOYERS, EMPLOYEE REPRESENTATIVES AND LEARNERS

Recommendation 3

The Committee recommends that the federal government allocate sufficient resources to provide literacy awards at various points in the year, especially International Literacy Day, to reward literacy providers (e.g., volunteers, employers and other literacy stakeholders) for their significant involvement and excellence in promoting and delivering literacy training, and to celebrate the successes of literacy learners.

II. THE ROLE OF THE CANADIAN LEARNING INSTITUTE

Recommendation 4

The Committee recommends that the federal government include literacy research in the mandate of the Canadian Learning Institute. It is the Committee's view that the assignment of literacy research activities to the Canadian Learning Institute should not reduce the National Literacy Secretariat's annual budget for grants and contribution programs.

III. ASSESSING PRIOR LEARNING AND RESURRECTING THE CONCEPT OF A LEARNING PASSPORT

Recommendation 5

The Committee recommends that funds be allocated through the National Literacy Secretariat to encourage greater use of prior learning assessments for low literacy learners.

Recommendation 6

The Committee recommends that the federal government work with provincial and territorial governments and the learning community to develop a format for a learning portfolio that records individuals' formal and informal learning, and that respects the privacy of individuals. It is hoped that this document would identify learners' strengths and knowledge gaps, and provide a basis on which to build for those who engage in further learning. Although this recommendation is primarily intended to encourage and facilitate training among individuals with low literacy credentials, there is no reason to limit the use of this credential recognition document to low literacy learners. In fact, an obvious extension of this approach could include the learning accomplishments, including language instruction, of newcomers to Canada.

IV. DESIGNING AN ABORIGINAL LITERACY STRATEGY

Recommendation 7

The Committee recommends that the federal government immediately begin consultations with the Aboriginal communities, and provincial and territorial governments, to develop an Aboriginal Literacy Strategy that: incorporates a holistic approach; respects Aboriginal languages, traditions and values; and is funded at a level commensurate with the seriousness of the problem of low literacy among Aboriginal peoples.

Recommendation 8

The Committee anticipates that the implementation of an Aboriginal Literacy Strategy will take some time. In the interim, the Committee recommends that a new National Literacy Secretariat funding stream be created — the Aboriginal Funding Stream. In addition to the amount currently being spent (approximately $2 million) through the National Literacy Secretariat on Aboriginal literacy projects, the government

should allocate $5 million to this new funding stream, of which one-half should be delivered through the national Aboriginal literacy organization that is currently being established by the National Aboriginal Design Committee, while the remainder should be delivered via the existing funding streams, as is currently being done.

Recommendation 9

The Committee recommends that the federal government allocate $15 million to supplementary Aboriginal Human Resources Development Agreements to fund Aboriginal workplace literacy initiatives. In addition, some of the new funding (i.e., $25 million over the next two years) to be delivered under the Aboriginal Skills and Employment Partnership should be earmarked for literacy and numeracy skills development in major projects across the country. Furthermore, all federal programs aimed at increasing labour market participation of Aboriginal peoples in Canada should include basic education upgrading and literacy programs.

V. BUILDING CAPACITY, STRENGTHENING PARTNERSHIPS AND DEVELOPING NEW APPROACHES

Recommendation 10

The Committee recommends that:

- The National Literacy Secretariat's annual grants and contributions budget be increased from $28.2 million to $50 million. This increase does not include new funding for the proposed Aboriginal Funding Stream. New funding should continue to be delivered through the National Funding Stream and the Federal/Provincial/Territorial Funding Stream, including the agreement with Quebec, and should respect any other conditions that may be specified following an agreement on a pan-Canadian accord on literacy and numeracy skills development. [Note: The reference to a pan-Canadian accord is intended to mean that the federal government should try to reach unanimous agreement with the provinces and territories to address this nation's serious low literacy skills problem. If unanimous agreement is not possible, the Committee encourages the federal government to work with individual provinces and territories to achieve the same results. In either case, since this issue falls within the constitutional domain of the provinces and territories, an agreement is required to formalize federal support.];

- One-third of the increase in funding be allocated to eligible projects for a multi-year period in order to assess the impact of stable funding on the acquisition of literacy and numeracy skills;

- The National Literacy Secretariat use its extensive partnership network to examine the extent to which the demand for literacy training exceeds supply;

- The National Literacy Secretariat be sensitive to the literacy needs of francophone adults in view of the findings of the International Adult Literacy Survey which found a higher incidence of low literacy among francophone adults compared to anglophone adults;

- The National Literacy Secretariat develop, in conjunction with literacy providers, clear, measurable goals, objectives and performance indicators for assessing individual's literacy and numeracy skills, to be reported on by recipients of NLS funding. Once these performance indicators are developed, Human Resources Development Canada should report on these each year in its Performance Report.

Recommendation 11

The Committee recommends that the National Literacy Secretariat:

- Expand support for community learning and family literacy partnerships;

- Develop distance learning educational material and facilitate projects that make access to literacy training more equitable for those who reside in remote parts of the country or prefer not to pursue literacy training in institutional settings;

- Promote and support more literacy initiatives that involve the participation of public libraries, a key contributor to literacy promotion and development in our communities.

Recommendation 12

The Committee recommends that the federal government continue to promote and support the development and evolution of learning networks that enable communities to build learning capacity through the use of network technologies.

Recommendation 13

The Committee recommends that:

- **As part of a pan-Canadian accord on literacy and numeracy, the federal government, in agreement with the provinces and territories, consider redirecting some of the funds allocated to the Youth Employment Strategy to support further education among young early school leavers through a "learn and earn" initiative that results in at least high school completion [Note: The reference to a pan-Canadian accord is intended to mean that the federal government should try to reach unanimous agreement with the provinces and territories to address this nation's serious low literacy skills problem. If unanimous agreement is not possible, the Committee encourages the federal government to work with individual provinces and territories to achieve the same results. In either case, since this issue falls within the constitutional domain of the provinces and territories, an agreement is required to formalize federal support.];**

- **The National Literacy Secretariat restore its Literacy Corps budget to $1 million starting in 2004-2005;**

- **The Government of Canada continue to provide sufficient financial support for the pan-Canadian assessment of students' literacy skills.**

Recommendation 14

The Committee recommends that some of the National Literacy Secretariat's new resources for stable funding be allocated to literacy projects for persons with learning disabilities, in recognition of the fact that many individuals with learning disabilities need long-term literacy assistance for which multi-year funding would be appropriate.

Recommendation 15

The Committee recommends that the comprehensive agreement that is currently being negotiated with the provinces and territories to remove barriers to participation in work and learning for persons with disabilities include literacy and numeracy skills development as key components.

Recommendation 16

The Committee recommends that the federal government expand the budget (i.e., $23.8 million in 2003-2004) of the Opportunities Fund for Persons with Disabilities by $5 million and dedicate additional funding to literacy and numeracy skills development.

Recommendation 17

The Committee recommends that:

- **Citizenship and Immigration Canada review its budget for Language Instruction for Newcomers to Canada to ensure that sufficient funding is available to help individuals, including those with second-language literacy needs, overcome difficulties entering the labour market because they lack official language skills. Any additional funding must also be reflected in funding under the settlement agreements with Quebec, Manitoba and British Columbia;**

- **The level and duration of language instruction provided under Language Instruction for Newcomers to Canada be assessed to ensure that it is meeting the needs of immigrants and refugees;**

- **Funding be made available to provide supplementary services, such as transportation and child care, to assist newcomers who are unable to access language instruction because they lack the necessary supports.**

Recommendation 18

The Committee recommends that, as part of a pan-Canadian accord on literacy and numeracy skills development, the federal government work in partnership with provincial and territorial governments to ensure that enough resources are available to meet the literacy and numeracy skills

development needs of inmates across the country. This should include funding to permit inmates to make the transition to community literacy programs once they are released. [Note: The reference to a pan-Canadian accord is intended to mean that the federal government should try to reach unanimous agreement with the provinces and territories to address this nation's serious low literacy skills problem. If unanimous agreement is not possible, the Committee encourages the federal government to work with individual provinces and territories to achieve the same results. In either case, since this issue falls within the constitutional domain of the provinces and territories, an agreement is required to formalize federal support.]

VI. LITERACY AND THE WORKPLACE

Recommendation 19

The Committee recommends that the National Literacy Secretariat continue to promote and develop partnerships that pool resources and utilize best practices for creating opportunities for workplace literacy.

Recommendation 20

The Committee recommends that the federal government increase spending under Part II of the *Employment Insurance Act* by $100 million. Subject to the terms of a pan-Canadian accord on literacy and numeracy skills development, the government should negotiate supplementary Labour Market Development Agreements and enact the necessary changes to the *Employment Insurance Act* to provide literacy and numeracy skills development assistance to all unemployed and employed individuals, irrespective of their historical attachment to Employment Insurance. These supplementary agreements should ensure that a certain proportion of funding is made available to address the literacy needs of members of designated groups. Seventy-five percent of the increase in Part II funding should be allocated to supplementary Labour Market Development Agreements, while the remaining 25% should be allocated to addressing workplace literacy needs as identified by sector councils. [Note: The reference to a pan-Canadian accord is intended to mean that the federal government should try to reach unanimous agreement with the provinces and territories to address this nation's serious low literacy skills problem. If unanimous agreement is not possible, the Committee encourages the federal government to work with individual provinces and territories to achieve

the same results. In either case, since this issue falls within the constitutional domain of the provinces and territories, an agreement is required to formalize federal support.]

Recommendation 21

Subject to an agreement with the provinces and territories, the Committee recommends that the federal government implement a two-year pilot project that offers small and medium-sized businesses an Employment Insurance premium rebate and other incentives such as tax credits to cover the costs of providing workplace literacy and numeracy skills development to employees. Following the completion of this pilot project, an evaluation should be conducted; if the pilot project is deemed successful, it should be extended to all employers, with a continuing emphasis on small and medium-sized businesses.

APPENDIX A — CHRONOLOGY OF EVENTS CHARACTERIZING THE DEVELOPMENT OF ADULT BASIC EDUCATION/LITERACY NATIONWIDE[1]

1899-1930s Adult Basic Education (ABE) was not significantly distinguished from other adult education initiatives, which were carried out through YMCAs and YWCAs, Mechanic's Institutes, churches, labour unions, farm organizations, travelling circuit lecturers and teachers, etc.

1899 Canadian Reading Camp Movement was founded.

1922 Canadian Reading Camp Movement becomes Frontier College 1922. Frontier College sent university students to the Canadian wilderness to teach labourers, mostly lumberjacks and miners, how to read and write.

1935 Canadian Association for Adult Education (CAAE), the first national organization dedicated solely to the field of adult education, was founded as a clearing house to serve professionals in the field. It became a developer of educational programs with a focus on citizenship, dedicated to informing adults about political, social and economic issues. It was the main source of adult education publications until the 1950s and nurtured some of the early researchers who separated out for study high-school-equivalent education (sometimes referred to as ABE in Canada) and pre-high-school-equivalent education (sometimes referred to as literacy education). CAAE helped create a number of other organizations devoted to adult learning and literacy, including the Canadian Commission for the Community College, founded in 1968, which later became the Association of Canadian Community Colleges; the Movement for Canadian Literacy, founded in 1977; and the Canadian Congress for Learning Opportunities for Women, founded in 1979. The CAAE's leadership role diminished in the late 1980s, and it folded in the mid-1990s.

1960s This decade was characterized by idealistic social consciousness and nationalist feeling in Canada and in Quebec, waves of immigration, and broad social reforms

[1] By Linda Shohet, Executive Director, The Centre for Literacy of Quebec (See: The Centre for Literacy of Quebec, "Literacy Across the Curriculumedia", *Focus*, Vol. 16, No. 1, p. 4 to 7.).

such as a "war on poverty." Means of waging the "war on poverty" included expanded federal funding for technical and vocational education, which led to the exposure of under-education among adults.

1960 The *Technical and Vocational Training Assistance Act* authorized Ottawa to join the provinces in funding capital costs for vocational training facilities. Within six years, projects valued at more than $1.5 billion provided 662 new schools and 439,952 student placements. Because of federal-provincial conflict over roles, and differences between Quebec and other provinces, this Act was the last federal investment in capital and operating costs for technical and vocational education. Many institutes of technology created through this act were converted to community colleges.

1967 The *Adult Occupational Training Act* was passed, focusing on unemployed and underemployed workers and on short-term retraining. It led to the development of the Canada Newstart Program, creating six private nonprofit corporations to promote "experimentation in methods which would motivate and train adults who were educationally disadvantaged." Without intending to, the program revealed that a number of Canadian adults were not educated enough to qualify for retraining. This put the need for adult basic education out in the open for the first time.

1969 The *Official Languages Act* lead to an explosion of second-language teaching across the country and further contributed to awareness of the large numbers of undereducated adults.

Late 1960s/Early 1970 Federal Basic Training and Skills Development (BTSD) and early Basic Job Readiness Training (BJRT) are developed to target adults who could be trained or retrained in short-term programs leading directly to jobs. BTSD was intended to provide the elementary and high school levels of education that were prerequisites for vocational training.

1970s

This decade was characterized by a retrenchment in spending on adult learning and literacy. After reviews of the BTSD and BJRT showed these programs were not meeting the anticipated goals of skills training, funds were restricted, and by the end of the decade "provision for the most undereducated adults had almost ceased to exist" (Thomas, 1983, p. 65). Simultaneously, a series of provincial reports and commissions highlighted the needs of illiterate and undereducated adults. Other national reports from various government committees (such as the Senate Committee on Poverty in 1971 and the Senate Finance Committee in 1976) raised the same concern in the context of other social issues. The first major study of illiteracy in Canada was written, and the first organization dedicated exclusively to adult learning and literacy was founded. A concern for literacy as a social justice issue was dominant among activists.

1970

First Laubach tutor training workshop offered in Canada. Laubach councils are set up across the country during the next decade.

1976

Adult Basic Education in Canada and Literacy Activities in Canada 1975/76, written by Audrey M. Thomas for World Literacy of Canada, provided the first detailed analysis of illiteracy in the country. It used census data on school grade completion to estimate the number of adults in need and collected all available data on provision across the country from federal and provincial sources and from numerous organizations of different types — government, research and community-based.

1977

First national conference on literacy, held in Ottawa, brought together key people in the field and leads to the creation of the Movement for Canadian Literacy to advocate for the cause.

1979

Report of the Commission of Enquiry on Educational Leave and Productivity (for the Minister of Labour) included recommendations on adult illiteracy, calling for incentives and the establishment of an adult education fund that would offer grants to employers, trade unions, educational organizations and individual workers to upgrade basic skills. While this fund did not materialize, the recommendations contributed to setting the stage for a federal response to adult literacy.

1980s Characterized by an increasing number of federal government department reports either mentioning or focusing on adult illiteracy as a social and economic issue. Provinces studied the issue, developed policies and expanded provision of innovative services (in the community-based and institutional sectors), although there was little coordination within different provincial departments funding different types of services.

1981 Laubach Literacy of Canada was established to coordinate and represent the Laubach Reading Councils across the country.

1983 *Adult Illiteracy in Canada-A Challenge*, an occasional paper for the Canadian Commission for UNESCO, written by Audrey Thomas, was released. The most comprehensive national assessment yet produced in Canada, it presented the problem in the context of world literacy and characterized the Canadian situation as one of undereducated adults. Thomas described provincial and federal activities as well as those in the volunteer sector and pointed out the fragmentation of services. The juxtaposition of data on labour force participation, educational attainment and training activities was effective in making connections between the social justice and economic motives of literacy advocates. The paper also identified groups in need of specialized response; these included the incarcerated, indigenous people, persons with disabilities, immigrants, women, the elderly and school dropouts, thus emphasizing that adults with literacy problems were not a homogenous group.

1985 A CAAE report, *Educationally Disadvantaged Adults: A Project*, contributed to the pressure for government action on literacy.

1986 On October 1, in the Speech from the Throne, the federal government pledged to "work with the provinces, the private sector and the voluntary groups to develop resources to ensure that Canadians have access to the literacy skills that are the prerequisite for participation in our advanced economy." The task of developing a national strategy within the federal jurisdiction fell to the Department of the Secretary of State, which began a lengthy process of consultation with all possible stakeholders.

In a December meeting at a site called Cedar Glen, a coalition of national groups promoting literacy in the volunteer sector crafted a public policy statement. The Cedar Glen Declaration was published as an open letter to the prime minister and provincial and territorial premiers and leaders. It marked the beginning of a public awareness campaign and a new point in the literacy movement when national organizations could speak with common cause.

1987

The Southam newspaper chain commissioned a survey by the Creative Research Group, and published a series of articles on adult illiteracy in Canada. (The articles were reprinted in a monograph by Peter Calamai titled *Broken Words: Why Five Million Canadians Are Illiterate*. This was the first assessment in Canada to test literacy using "real tasks" rather than by extrapolating literacy levels from years of schooling. The Southam survey shocked the country and brought the issue to public attention.

National Literacy Secretariat founded to fund literacy initiatives.

1988

A study by the Canadian Business Task Force on Literacy estimated the annual cost to business of illiteracy in the workforce at $4 billion and the cost to society at $10 billion. The group hypothesized that many errors required work to be redone and that many accidents in the workplace resulting in loss of life or property could be attributable to illiteracy. Although the text contained a disclaimer about the accuracy of the estimates, very few people read the disclaimer; only the figures made headlines. Publicity about the costs of illiteracy, added to all the other discourse, contributed to a government decision to take action.

The Council of Ministers of Education, Canada, responded to the 1986 Throne Speech by commissioning its own survey of literacy and ABE. The resulting report, *Adult Illiteracy in Canada*, published in February 1988, outlined provincial programs and policies where they existed (see Cairns, 1988). These descriptions were taken directly from provincial government documents. The analysis updated and expanded the themes of the 1976 and 1983 Thomas reports. Lifelong learning is a theme.

Prime Minister announces a federal national literacy strategy with funding of $110 million over five years.

1989

The National Adult Literacy Database, ABC Canada, and the Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français are created.

The National Literacy Secretariat funded the national *Survey of Literacy Skills Used in Daily Life* (*LSUDA*), a well-respected and widely read report on literacy in Canada. This was the first official document *not* to use the word illiteracy.

1990s

An infrastructure was created to support literacy activities across Canada, including resource centres, electronic networks and communication systems, and provincial and territorial coalitions, all funded partially or entirely by the National Literacy Secretariat (NLS). The NLS, through funding more than 4,500 projects, supported the creation of teaching materials and increased support for academic and community-based research. While most provinces and territories increased spending on adult literacy education, provision of services to students remained inconsistent from one part of the country to another. (See Hoddinott, 1998). The decade ended with attempts to assess, consolidate, and share the best of what has been developed (See Barker, 1999), with repeated references to a future model of lifelong learning.

1994

Adult Literacy Survey, conducted by Statistics Canada in partnership with the OECD in seven countries, including Canada, provided an updated profile of literacy in Canada.

1997

The federal government increases the annual allocation of the NLS to $30 million and targets the additional money to family literacy, workplace literacy and new technology. The move was seen as a sign of continuing federal commitment, which some in the literacy field had feared might end at the close of the decade when the UNESCO International Decade of Literacy came to an end. Responsibility for training was devolved to the provinces, removing one of the potential mechanisms for directing federal funds into adult basic education.

1999-2000

Most provincial and territorial governments expanded policy statements on adult literacy or developed positions, if they did not already have one. However provision to learners did not increase in most parts of the country.

2001

January Speech from the Throne pledged an increased commitment to skills and learning with a specific mention of literacy: "Today, many Canadian adults lack the higher literacy skills needed in the new economy. The Government of Canada will invite the provinces and territories, along with the private sector and voluntary organizations, to launch a national initiative with the goal of significantly increasing the proportion of adults with those higher-level skills."

Federal policy makers began to study the issue to deepen their understanding before defining how that commitment would be implemented. National literacy organizations and provincial umbrella groups mobilized to lobby for a more coherent "system" of ABE across the country. By the end of the year, no federal policy had been announced.

2002

Combating Canada's low literacy problem surfaced again in the 30 September 2002 Speech from the Throne, when the federal government indicated that it would build on its investments in human capital, including literacy.

On 18 and 19 November 2002, participants at the National Summit on Innovation and Learning, adopted 18 priority recommendations one of which included the establishment of "a pan-Canadian literacy and essential skills development system, supported by federal, provincial and territorial governments. Establish programs to improve literacy and basic skills based on individual and community needs and interests."

APPENDIX B
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Human Resources Development	30/01/2003	9
Lenore Burton, Director General, Learning and Literacy Directorate		
Jane Stewart, Minister		
Canadian Public Health Association	04/02/2003	10
Deborah Gordon-El-Bihbety, Director		
Learning Disabilities Association of Canada		
Elizabeth Gayda, Past President		
National Aboriginal Design Committee		
Priscilla George, Coordinator		
Conference Board of Canada	06/02/2003	11
Michael Bloom, Director		
FuturEd Consulting Education Futurists Inc.		
Kathryn Barker, President		
Montreal Literacy Centre		
Linda Shohet, Executive Director		
St. Christopher House		
Susan Pigott, Chief Executive Officer		
ABC CANADA Literacy Foundation	11/02/2003	12
Christine Featherstone, President		
"Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français"		
Luce Lapierre, Executive Director		
"Fondation pour l'alphabétisation"		
Sophie Labrecque, Chief Executive Officer		
Frontier College		
John O'Leary, President		
Laubach Literacy of Canada		
Robin Jones, Executive Director		
Movement for Canadian Literacy		
Wendy DesBrisay, Executive Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
National Adult Literacy Database (NALD)	18/03/2003	17
Charles Ramsey, Executive Director		
Statistics Canada		
Scott Murray, Director General, Institutions and Social Statistics		
Alberta Literacy	20/03/2003	18
Elaine Cairns, Vice-President		
British Columbia Literacy		
Jean Rasmussen, Director		
Literacy Partners of Manitoba		
Marg Rose, Executive Director		
North West Territories Literacy Council		
Kate Sills, Executive Director		
New Brunswick Coalition for Literacy	25/03/2003	19
Ian Thorn, Coordinator		
Nunavut Literacy Council		
Cayla Chenier, Literacy Development Coordinator		
Ontario Literacy Coalition		
Sue Folinsbee, Acting Co-Executive Director		
"Regroupement des groupes populaires en Alphabétisation du Québec"		
Christian Pelletier, Coordinator		
Calgary Board of Education	27/03/2003	20
Irene La Pierre, Principal		
Chief Dan George Centre for Advanced Education (Simon Fraser University)		
Darrell Mounsey, Executive Director		
Mi'kmaw Kina'matnewey		
Murdena Marshall, Retired Associate Professor		
Peterborough Native Learning Centre		
Karen McClain, Instructor		
St. Anne's School Coone, Newfoundland		
Edwina Wetzel, Director of Education		
Congress of Aboriginal Peoples	01/04/2003	21
Alastair Macphee, Consultant		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Federation of Saskatchewan Indian Nations	01/04/2003	21
Danette Starr-Spaeth, Executive Director, Education and Training Secretariat		
Avon Foods Inc.	03/04/2003	22
Albert (Allie) Craswell, Plant Manager		
"Commission scolaire de Montréal"		
Françoise Grenon, Teaching Consultant		
Durabelt Inc.		
Ruth Rogerson, Field Officer		
La Ronge Motor Hotel, Saskatchewan		
Clarence Neault, General Manager		
National Silicates		
Lynda Ryder, Director		
Palliser Furniture		
Valerie Unwin, Language Training Coordinator		
Canadian Auto Workers Union	08/04/2003	23
Laurell Ritchie, National Representative		
Canadian Labour Congress		
Kenneth Georgetti, President		
Tamara Levine, Co-ordinator		
The Alliance of Sector Councils		
Gary Grenman, Executive Director		
Alpha Plus	10/04/2003	24
Ellen Long, Senior Researcher		
Association of Canadian Community Colleges		
Gerald Brown, President		
Canadian Association for Prior Learning Assessment		
Bonnie Kennedy, A/Executive Director		
Canadian Library Association		
Don Butcher, Executive Director		
Madeleine Lefebvre, Vice-President		
National Coalition of Community Based Training		
Bernadette Beaupré, Co-Chair		
Prior Learning Assessment Center, Halifax		
Doug Myers, Executive Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Correctional Service Canada	29/04/2003	25
Don Head, Senior Deputy Commissioner		
Department of Citizenship and Immigration		
Rosaline Frith, Director General		
John Howard Society of Canada		
Graham Stewart, Executive Director		
Maytree Foundation		
Elizabeth McIsaac, Manager		
Y Women of Montreal		
France-Line Carbonneau, Coordinator		
Zaïa Ferani, Project Leader		
Department of Human Resources Development	01/05/2003	26
Lenore Burton, Director General, Learning and Literacy Directorate		
Yvette Y. Souque, Program Manager, National Literacy Secretariat		
Council of Ministers of Education (Canada)	06/05/2003	28
Paul Cappon, Director General		

APPENDIX C
LIST OF BRIEFS

ABC CANADA Literacy Foundation

Canadian Association for Prior Learning Assessment

Canadian Association of Independent Living Centres

Canadian Association of Municipal Administrators

Canadian Library Association

"Fondation pour l'alphabétisation"

FuturEd Consulting Education Futurists Inc.

John Howard Society of Canada

Learners Advisory Network

"Le Y des femmes de Montréal"

Literacy Alberta

Literacy Network Supporting People with Disabilities

Movement for Canadian Literacy

Nokee Kwe Skills Development & BASA

Nunavut Literacy Council

Statistics Canada

Textiles Human Resources Council

University of Saskatchewan

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to the report within one hundred and fifty (150) days.

Copies of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (*Meetings Nos. 9, 10, 11, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 33, 34, 35 and 36 which includes this report*) are tabled.

Respectfully submitted,

Judi Longfield, M.P.
Chair

DISSENTING OPINION BY THE BLOC QUÉBÉCOIS

Report on Literacy by the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities

The Bloc Québécois cannot give its support to the report on literacy by the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities entitled *Raising Adult Literacy Skills: The Need For A Pan-Canadian Action.* A number of the report's recommendations are not consistent with constitutional areas of provincial and territorial jurisdiction, particularly education and knowledge acquisition. For example, **Recommendation 13** states that:

> As part of a pan-Canadian accord on literacy and numeracy, the federal government, in agreement with the provinces and territories, consider redirecting some of the funds allocated to the Youth Employment Strategy to support further education among young early school leavers through a "learn and earn" initiative that results in at least high school completion.[1]

Early school leaving and secondary education are issues that are under the exclusive jurisdiction of the provinces and territories. The federal government is not involved in these matters in any way and the report's recommendations should respect the division of powers among the various levels of government.

Moreover, the government of Quebec has been asking for the past few years for the funds ($70 million) earmarked for the Youth Employment Strategy to be transferred to Quebec, because a number of programs under this federal strategy are identical to programs in Quebec. It is illogical to ask the federal government to duplicate its programs still further.

Concerted action

The desire expressed throughout the report to create a pan-Canadian accord in order to increase adult literacy is an intrusion into areas of provincial and territorial jurisdiction and appears to reveal a predilection for centralization in education by the federal government. This attitude was shown recently in a speech by the Minister of Finance, John Manley, who asserted that Canada needed a new national Minister of Learning and Innovation.[2] This statement made to the students in a Vancouver high school speaks volumes about the Liberal Government's determination to interfere once again in the areas of jurisdiction set aside for the provinces and territories.

---

1 Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, House of Commons, *Raising Adult Literacy Skills: The Need For A Pan-Canadian Response*, June 2003, p. 155.

2 Presse canadienne, "Manley propose la création d'un ministère national de l'Éducation", *Le Devoir*, 2003-05-30, p. A2.

The Bloc Québécois would like to point out that the rule of law in education belongs exclusively to the provinces and territories. This right includes the right to exercise leadership in the area of literacy for their citizens with federal financial support. The federal government has no reason to take over the leadership in literacy in the provinces and territories, nor should its education initiatives take precedence.

The Bloc Québécois is primarily interested in a bilateral approach to literacy. In this regard, **Recommendation 1** of the committee's report states that "If a pan-Canadian accord is not possible, the Government of Canada should negotiate bilateral literacy accords with all interested provincial and territorial governments."[3] The pan-Canadian approach recommended in this report is seen as being a "one-size-fits-all" approach with no room for cultural, linguistic, social and economic differences between the various provinces and territories.

Consequently, the Bloc Québécois would prefer to remove the concept of a pan-Canadian accord and replace it with bilateral agreements containing a clause allowing for opting-out with compensation. The bilateral agreements would make it possible for literacy initiatives, *inter alia*, to be implemented in compliance with the constitutional priorities of the provinces and territories in learning and education.

It is essential to change the title of the report to reflect the constitutional areas of provincial and territorial jurisdiction. The current version promotes a "pan-Canadian" approach. The Bloc Québécois suggests that the report be entitled "Raising Adult Literacy Skills: the Need for a Joint Action." Displaying this title, the report would be a prelude to the search for a collaborative rather than a confrontational approach. Moreover, any reference in the text to a "pan-Canadian agreement" should be dropped and replaced by "bilateral agreements" (including the right to opt out with compensation).

Furthermore, the Bloc Québécois is against the creation of the Canadian Learning Institute. In the February 2003 budget, the Canadian government announced $100 million for the institute before it had even determined its organizational structure, its management framework or its mandate. Bloc Québécois MPs are of the view that the creation of this institute is pointless and futile, and, moreover, that it would be an expensive and ineffective duplication of the National Literacy Secretariat. Why set up additional administrative structures when there is already a federal organization - the National Literacy Secretariat – that is responsible for distributing funds for literacy under existing bilateral agreements? The money could be used for training instead of being wasted on creating new organizations.

In this regard, the Bloc Québécois recommends that the funds earmarked for the creation of the Canadian Learning Institute be redirected toward the National Literacy Secretariat, and that the Secretariat's mandate be broadened, if necessary, to include the

---

[3] Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities, House of Commons, *Raising Adult Literacy Skills: The Need For A Pan-Canadian Response*, June 2003, p. 145.

mandate which the government was planning to give the Canadian Learning Institute. The National Literacy Secretariat appears to have proven its worth, according to the evidence heard during the Standing Committee's meetings. A number of witnesses in fact told committee members that the National Literacy Secretariat performed its role effectively, but that it lacked funds. The Bloc Québécois does not see the need to set up a new organization and has not yet been convinced that it is even relevant.

In addition, the Bloc Québécois has questions about the Canadian Learning Institute being set up:

- What are the government's real intentions for this institute?
- Where will the institute's operating budget come from in the years following its creation?
- Will institute researchers be eligible for grants from the Granting Councils or the Innovation Foundation?

Nonetheless, the Bloc Québécois acknowledges how important it is to increase funding for literacy in Canada and is delighted by the desire expressed by committee members to give priority to literacy and essential skills development. As literacy is closely associated with language and culture, both of which are provincial and territorial matters, the Bloc Québécois believes that the government of Quebec is in a better position to assess its own literacy needs.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Monday, June 9, 2003
(*Meeting No. 35*)

The Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities met *in camera* at 3:25 p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chair, Judi Longfield, presiding.

Members of the Committee present: Eugène Bellemare, Monique Guay, Tony Ianno, Judi Longfield, Gurbax Malhi, Monte Solberg.

Acting Members present: Bob Wood for Peter Adams, Sébastien Gagnon for Suzanne Tremblay, Lynne Yelich for Jim Gouk, Joseph Volpe for Larry McCormick and Larry Bagnell for Diane St-Jacques.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Chantal Collin and Kevin Kerr, research officers.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on literacy.

The Committee proceeded to discuss its draft report on literacy.

At 3:58 p.m., the sitting was suspended.

At 4:15 p.m., the sitting resumed.

It was agreed, — That the final report (as amended) on "Raising Adult Literacy Skills: the Need for a Pan-Canadian Response" be adopted as the Third Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.

It was agreed, — That the Clerk be authorized to make such editorial and typographical changes as necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Chair be authorized to table the report in the House.

It was agreed, — That the Committee print 550 copies of its report in a bilingual format.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the government provide a comprehensive response to this report within one hundred and fifty (150) days.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 108(1)(a), the Committee authorizes the printing of the dissenting opinion of the Block Québécois as an appendix to this report immediately after the signature of the Chair; that the dissenting opinion be limited to not more than five pages; (font = 12; line spacing = 1.5) and that the dissenting opinion be delivered in electronic format in both official languages to the Clerk of the Committee not later than 5:00 p.m., Tuesday, June 10th.

At 4:16 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Belisle
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

ACCROÎTRE L'ALPHABÉTISATION DES ADULTES : LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION PANCANADIENNE

Rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Judi Longfield, députée
Présidente

Juin 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

ACCROÎTRE L'ALPHABÉTISATION DES ADULTES : LA NÉCESSITÉ D'UNE ACTION PANCANADIENNE

Rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Judi Longfield, députée
Présidente

Juin 2003

COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENTE

Judi Longfield

VICE-PRÉSIDENTS

Eugène Bellemare

Monte Solberg

MEMBRES

Peter Adams

Libby Davies

Norman Doyle

John Finlay

Peter Goldring

Jim Gouk

Monique Guay

Tony Ianno

Ovid Jackson

Gurbax Malhi

Larry McCormick

Raymond Simard

Larry Spencer

Diane St- Jacques

Suzanne Tremblay

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Belisle

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chantal Collin
Kevin B. Kerr

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a convenu de présenter un rapport sur l'alphabétisation intitulé : « Accroître l'alphabétisation des adultes : La nécessité d'une action pancanadienne ».

À la suite des témoignages recueillis, le Comité a convenu de présenter le rapport qui suit à la Chambre :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1 — PROFIL DE LA SOUS-ALPHABÉTISATION AU CANADA 5

CHAPITRE 2 — L'HEURE EST AU LEADERSHIP 13

I. RENFORCER LES PARTENARIATS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX-TERRITORIAUX EN MATIÈRE D'ALPHABÉTISATION : UN ACCORD PANCANADIEN SUR L'ALPHABÉTISATION ET L'ACQUISITION DE CAPACITÉS AU CALCUL 14

II. DONNER PLUS DE COHÉRENCE À LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'ALPHABÉTISATION 18

CHAPITRE 3 — ÉLÉMENTS D'UNE CONTRIBUTION FÉDÉRALE À UNE STRATÉGIE PANCANADIENNE SUR L'APHABÉTISATION ET L'ACQUISITION DE CAPACITÉS AU CALCUL 23

I. RECONNAÎTRE LE SECTEUR BÉNÉVOLE, LES EMPLOYEURS, LES REPRÉSENTANTS DES EMPLOYÉS ET LES APPRENANTS 23

II. LE RÔLE DE L'INSTITUT CANADIEN SUR L'APPRENTISSAGE 25

III. ÉVALUER LES ACQUIS ET RAVIVER L'IDÉE D'UN CARNET DE FORMATION 28

IV. CONCEVOIR UNE STRATÉGIE D'ALPHABÉTISATION DES AUTOCHTONES 31

1. Éducation et alphabétisation dans les communautés autochtones 31

2. Les programmes fédéraux — Éducation et alphabétisation des peuples autochtones 33

3. Alphabétisation autochtone : que savons-nous? 34

V. RENFORCER LES CAPACITÉS, RESSERRER LES PARTENARIATS ET ÉLABORER DE NOUVELLES APPROCHES 40

1. Élargir le mandat et les capacités du Secrétariat national à l'alphabétisation 40

2. Aider les collectivités et les familles 46

3. Les décrocheurs 52

4. Alphabétisation et personnes handicapées 54

5. Nouveaux arrivants au Canada 60

6. Alphabétisation, justice et services correctionnels 64

A. L'alphabétisation et le système de justice pénale 64

B. Compétences en littératie des délinquants au Canada 65

C. Programmes de formation de base des adultes dans les établissements du Services correctionnel du Canada 68

VI. L'ALPHABÉTISATION EN MILIEU DE TRAVAIL 70

CONCLUSION 83

LISTE DES RECOMMANDATIONS 85

ANNEXE A — CHRONOLOGIE DE L'ALPHABÉTISATION ET DE LA FORMATION DE BASE DES ADULTES AU CANADA 95

ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS 103

ANNEXE C — LISTE DES MÉMOIRES 107

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 109

OPINION DISSIDENTE — BLOC QUÉBÉCOIS 111

PROCÈS-VERBAL 115

INTRODUCTION

L'alphabétisation des adultes est une activité de longue date au Canada puisqu'elle remonte au début du siècle dernier. Le Canadian Reading Camp Movement, créé en 1899 (et devenu en 1922 le Collège Frontière), envoyait des étudiants d'université en pleine nature pour enseigner à lire et à écrire à des manœuvres, principalement des bûcherons et des mineurs[1]. Le gouvernement fédéral reconnaît depuis longtemps l'importance de l'alphabétisation des adultes même s'il n'a jamais pris les devants dans ce domaine. Il s'est engagé le 1er octobre 1986, dans le discours du Trône, à collaborer « à la mise au point de mesures qui permettront aux Canadiens d'acquérir le degré d'alphabétisme nécessaire pour bénéficier pleinement des avantages d'une société avancée[2] ». Le Secrétariat national à l'alphabétisation a été créé l'année suivante. Cependant, malgré les efforts du Secrétariat et les milliers de partenariats fructueux qu'il a permis de créer, le problème de sous-alphabétisation persiste au Canada.

Selon les témoignages recueillis, plus de 70 % de tous les nouveaux emplois créés d'ici 2004 exigeront une forme quelconque d'éducation postsecondaire, et les compétences nécessaires sur le marché du travail canadien ne cesseront de croître au cours des prochaines années. Nous savons aussi que la main-d'œuvre active vieillit et qu'elle augmente plus lentement. En outre, plus de la moitié des gens qui formeront la population active en 2015 sont déjà sur le marché du travail. Par conséquent, bon nombre des travailleurs d'aujourd'hui devront posséder les compétences nécessaires pour pouvoir satisfaire aux exigences de demain. Il est vrai que, pour l'instant, les compétences sont parfois sous-utilisées, mais le Comité juge extrêmement inquiétant que plus de 40 % des Canadiens en âge de travailler n'aient pas les capacités fondamentales de lecture et d'écriture nécessaires pour participer réellement au marché de l'emploi en constante évolution. Cette situation coûte cher au particulier et à la société, et nous craignons que le prix à payer soit plus élevé encore si rien n'est fait pour corriger le tir. Le Comité s'est constamment fait rappeler que l'alphabétisation a une influence fondamentale sur tous les aspects de la vie, notamment la famille, la santé, la démocratie, le travail et la collectivité. « L'alphabétisation permet à tous les citoyens de réaliser leur plein potentiel en tant qu'individus et en tant que citoyens[3] ».

Le 30 janvier 2001, le gouvernement fédéral a annoncé dans le discours du Trône qu'il inviterait « les provinces et les territoires, ainsi que le secteur privé et les organisations bénévoles, à lancer une initiative nationale destinée à augmenter de façon

---

1 Linda Shohet, directrice exécutive du Centre d'alphabétisation du Québec, a fourni au Comité une chronologie intéressante de l'évolution de l'instruction et de l'alphabétisation des adultes au Canada. Cette chronologie, enrichie d'une brève mise à jour, figure à l'annexe A du rapport.

2 Chambre des communes, *Débats*, discours du Trône, le 1 octobre 1986, p. 14.

3 Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (ci-après appelé DRHCPH), *Témoignages* (16:20), séance n° 12, le 11 février 2003.

importante la proportion des adultes possédant ces compétences [de lecture et d'écriture] avancées[4] ». La lutte contre l'illettrisme au Canada a refait surface dans le discours du Trône du 30 septembre 2002 puisque le gouvernement fédéral a signalé son intention de prendre appui sur ses investissements dans le capital humain, notamment en poursuivant son action dans le domaine de l'alphabétisation.

Les participants au Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage, qui s'est déroulé les 18 et 19 novembre 2002, ont vivement insisté auprès des gouvernements du pays pour qu'ils s'attaquent de façon décisive au problème de la faible alphabétisation au Canada. Ils étaient plus de 500 représentants du secteur privé, d'organismes non gouvernementaux, du milieu universitaire et du gouvernement, invités à établir les mesures prioritaires à prendre dans les secteurs privé et public afin de réaliser l'objectif du Canada de devenir l'un des pays les plus innovateurs et compétents au monde. L'une des 18 priorités retenues à cet égard portait sur l'établissement d'un « système pancanadien d'alphabétisation, avec l'appui des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Établir des programmes pour améliorer le niveau d'alphabétisation et les connaissances de base fondés sur les besoins et les intérêts individuels et collectifs[5] ».

Désireux de souligner la Décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation (2003-2012) et de profiter de l'occasion pour façonner la contribution du gouvernement fédéral à un système pancanadien d'alphabétisation et d'acquisition des connaissances de base, le Comité a convenu le 28 janvier 2003 de rencontrer la ministre de Développement des ressources humaines Canada ainsi que des représentants d'organismes nationaux et des spécialistes de l'alphabétisation. Le 25 février 2003, les membres du Comité ont convenu d'entendre de nombreux autres groupes et particuliers en mars et en avril 2003 afin de compléter leur étude sur l'alphabétisation des adultes.

Au cours de l'étude, que nous estimons être la première du genre menée par un comité parlementaire[6], nous avons pris conscience des partenariats solides et précieux qui se sont noués au fil des ans avec les organismes d'alphabétisation, les employeurs, les représentants des employés, les éducateurs et d'innombrables intervenants, ayant tous à cœur l'alphabétisation des Canadiens. Nous avons été impressionnés par les efforts des témoins entendus et par leur volonté d'accroître le niveau d'alphabétisation des Canadiens. Mais il y a des limites à ce que le milieu de l'alphabétisation peut réaliser,

---

4 Chambre des communes, *Débats* (14:20), discours du Trône, le 30 janvier 2001.

5 Gouvernement du Canada, *Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage — Sommaire, 2002*, Annexe 3, p. 86.

6 Le Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes a publié en décembre 1990 un rapport intitulé *Ma langue à moi — Alphabétisation : des Autochtones font le point*. Bien que de portée connexe, ce rapport ne traite pas expressément de l'alphabétisation des adultes.

et nous estimons que ces limites ont été atteintes. Sans investissement supplémentaire de la part des secteurs public et privé dans cet élément essentiel du capital humain, le Canada perdra une belle occasion d'améliorer le bien-être économique et social de milliers de personnes qui veulent participer plus pleinement à la société canadienne mais n'ont pas les compétences de base nécessaires pour le faire. De plus, les Canadiens devront renoncer aux retombées économiques dont ils auraient pu profiter autrement.

Sauf pour ce qui est des Premières nations vivant dans les réserves, l'éducation relève, sur le plan constitutionnel, des provinces et des territoires. Mais la sous-alphabétisation est un problème d'envergure nationale, et c'est dans ce contexte que nous encourageons le gouvernement fédéral à travailler de concert avec les provinces et les territoires pour remédier au problème de la sous-alphabétisation chez les adultes. Le gouvernement fédéral doit continuer de faire sa part; voilà pourquoi notre rapport réclame une part réelle des ressources fédérales afin de régler ce grave problème.

> Je souligne que, en ce moment, nous avons beaucoup de mal à aller de l'avant et à élaborer les programmes d'alphabétisation dont on a besoin maintenant, et dont on a besoin depuis fort longtemps, en fait. L'accélération du changement ne va qu'aggraver le problème. Nous tirons de l'arrière. Nous devons accélérer, commencer à soutenir le rythme pour assurer aux gens les compétences dont ils ont besoin non seulement au travail mais aussi pour tout ce qui s'y rapporte. C'est une question de démocratie, une question d'accès. (**Ian Thorn, coordonnateur, Projet national d'alphabétisation, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, Coalition pour l'alphabétisme du Nouveau-Brunswick**)[7]

Notre rapport commence par un bref aperçu de l'ampleur du problème de faible alphabétisation au Canada, selon les résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes de 1994. Le chapitre suivant porte sur la nécessité d'une politique cohérente du gouvernement fédéral en matière d'alphabétisation et réclame des mesures conjointes fédérales-provinciales/territoriales pour remédier au problème. Le dernier chapitre relève plusieurs domaines importants où le gouvernement fédéral pourrait intervenir de façon utile et aborde entre autres les besoins suivants : concevoir une stratégie d'alphabétisation des Autochtones; élargir le mandat et les capacités du Secrétariat national à l'alphabétisation; aider les familles et les collectivités, les personnes handicapées, les personnes qui quittent l'école prématurément, les immigrants, les réfugiés et les détenus à accroître leur niveau d'alphabétisation; répondre aux besoins des personnes faiblement alphabétisées sur le marché du travail canadien.

---

[7] DRHCPH, *Témoignages* (17:20), séance n° 19, le 25 mars 2003.

CHAPITRE 1 — PROFIL DE LA SOUS-ALPHABÉTISATION AU CANADA

En 1989, le Secrétariat national à l'alphabétisation (Secrétariat d'État) a chargé Statistique Canada d'une étude visant à établir le profil des capacités de lecture et d'écriture chez la population adulte canadienne. Cette étude, appelée *Enquête sur les capacités de lecture et d'écriture utilisées quotidiennement* (ECLEUQ), a dissipé l'idée selon laquelle les gens sont soit alphabétisés soit analphabètes. Au contraire, elle a permis de dégager une nouvelle définition de l'alphabétisation qui renvoie à un continuum de compétences. L'ECLEUQ a utilisé quatre échelles pour décrire les divers niveaux d'alphabétisation. D'après les résultats de l'enquête, 16 % des Canadiens avaient des capacités de lecture et d'écriture trop limitées pour déchiffrer la plupart des documents imprimés de la vie courante, tandis que 22 %, considérés comme des lecteurs « restreints », pouvaient accomplir des tâches de lecture courante mais avaient de la difficulté à lire des nouveaux documents[8]. Ainsi, en 1989, environ 38 % des Canadiens de 16 à 69 ans avaient une capacité de compréhension de textes suivis comparable aux niveaux 1 et 2 de *l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes* (EIAA), enquête novatrice inspirée de l'ECLEUQ[9].

Parrainée au Canada par le Secrétariat national à l'alphabétisation et par la Direction générale de la recherche appliquée de Développement des ressources humaines Canada, l'EIAA a été dirigée par Statistique Canada, en collaboration avec l'Organisation de coopération et de développement économiques, Eurostat et l'UNESCO. Cette enquête, qui a donné lieu à la première évaluation multinationale et multilingue des capacités de lecture chez les adultes a été réalisée dans sept pays industrialisés (Canada, Allemagne, Pays-Bas, Pologne, Suède, Suisse et États-Unis). De 1994 à 1998, le nombre de pays participants à l'EIAA a augmenté pour atteindre 20 au total[10], et chacun a publié ses propres résultats.

---

[8] *Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA) — Document de base* (fourni au Comité par Développement des ressources humaines Canada).

[9] Nous utilisons dans le présent rapport les expressions « sous-alphabétisation », « faible alphabétisation », « illettrisme » et « faibles capacités de lecture et d'écriture » pour désigner les personnes ayant une maîtrise de ces capacités de niveau 1 ou 2. Le niveau 1 désigne des capacités très faibles; la personne peut, par exemple, avoir de la difficulté à déterminer, à partir des renseignements indiqués sur l'emballage, quelle dose exacte de médicament il faut donner à un enfant. Au niveau 2, une personne peut seulement se servir de textes simples, présentés clairement, et quand les tâches à accomplir ne sont pas trop complexes. Une personne au niveau 2 se débrouille généralement assez bien dans la vie quotidienne avec le peu de capacité de lecture qu'elle possède, mais elle aura de la difficulté à s'adapter à un nouvel emploi qui nécessite un niveau supérieur d'alphabétisation.

[10] Aux sept pays d'origine, ce sont ajoutés l'Australie, la Belgique, le Chili, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la Slovénie et le Royaume-Uni.

L'échantillon de l'EIAA au Canada a été tiré de *l'Enquête sur la population active*. Or, comme cette dernière ne comprenait pas les résidents des Territoires du Nord-Ouest ou du Yukon, ni les détenus en établissement, ni les personnes vivant dans les réserves indiennes ou les membres à plein temps des Forces armées canadiennes, d'importants segments de la population du pays se trouvaient exclus de l'échantillon de l'EIAA.

L'EIAA a mesuré les variations dans les capacités de lecture des adultes, en évaluant des compétences communes à l'égard de diverses tâches. L'enquête a défini l'alphabétisme comme étant la capacité d'une personne de comprendre et d'utiliser des imprimés et des écrits nécessaires pour fonctionner dans la vie de tous les jours, à la maison, au travail et dans la collectivité, pour atteindre ses objectifs, parfaire ses connaissances et accroître son potentiel[11]. Elle a mesuré trois types d'alphabétisation : la compréhension de textes suivis, la compréhension de textes schématiques et la compréhension de textes au contenu quantitatif. La compréhension de textes suivis désigne la capacité de comprendre et d'utiliser l'information contenue dans différents textes, tels des étiquettes de produit, des manuels d'information, des nouvelles ou des ouvrages de fiction. La compréhension de textes schématiques désigne la capacité de repérer et d'utiliser l'information contenue dans des documents tels les demandes d'emploi, les horaires de transport, les cartes et les tableaux. La compréhension de textes au contenu quantitatif mesure la capacité d'effectuer des opérations arithmétiques à partir de chiffres figurant dans un texte, par exemple pour calculer des intérêts, établir le solde d'un compte de chèque ou remplir un bon de commande.

Parmi les principaux résultats de l'EIAA, signalons que :

- On a constaté d'importantes différences dans les niveaux d'alphabétisation dans les pays et entre eux.

- Des lacunes en capacité de lecture ont été constatées non seulement chez les groupes marginalisés, mais aussi chez un vaste pourcentage de la population adulte.

- Il y a une très forte corrélation entre l'alphabétisation et les chances dans la vie, ainsi que les occasions d'améliorer sa situation sociale ou économique.

- L'instruction influe considérablement sur l'alphabétisme mais n'est pas le seul facteur.

- Comme les muscles, les capacités de lecture ont besoin d'être entretenues et renforcées par une utilisation régulière.

---

[11] Développement des ressources humaines Canada, *Document de base de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes* (voir http://www.nald.ca/nlsf/ialsf/ialsrepf/ialsbk1.htm).

- Généralement, les adultes faiblement alphabétisés n'admettent pas ou ne reconnaissent pas que leurs lacunes puissent constituer un problème[12].

Par rapport aux autres pays, le Canada s'est classé devant les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans les trois catégories d'alphabétisation. Pour ce qui est de la compréhension de textes suivis, le Canada est arrivé au cinquième rang (derrière la Suède, la Finlande, la Norvège et les Pays-Bas) parmi les 20 pays étudiés entre 1994 et 1998. Sur le plan de la compréhension de textes schématiques et de textes au contenu quantitatif, le Canada s'est classé respectivement huitième et neuvième. Il vient au deuxième rang, derrière la Suède, pour ce qui est de la proportion d'adultes ayant un niveau d'alphabétisation très supérieur[13].

Les résultats de l'EIAA, qui datent de presque dix ans, indiquaient que près de la moitié de la population canadienne de 16 ans et plus avait de faibles capacités de lecture (c'est-à-dire de niveaux 1 et 2) dans les trois catégories de compréhension, un niveau de compétence considéré dans de nombreux pays comme étant inférieur à celui nécessaire pour participer pleinement à la société[14]. Quand les résultats étaient répartis selon les sexes, 50 % des hommes et 45 % des femmes avaient une faible compréhension des textes suivis en 1994, tandis que 49 % des femmes et 47 % des hommes avaient une faible compréhension des textes schématiques. La moitié des femmes de 16 ans et plus avaient du mal à comprendre les textes au contenu quantitatif, comparativement à 46 % des hommes[15].

Le Canada a certes réussi à attirer des immigrants plus scolarisés et plus alphabétisés, mais les données de l'EIAA montrent que sa population compte néanmoins une importante proportion de citoyens sous-alphabétisés chez les ressortissants étrangers comparativement à la population de souche. Environ 45 % des personnes de 16 ans et plus nées au Canada avaient de faibles capacités de lecture en 1994, comparativement à 59 % des personnes dont le Canada est le pays d'adoption. Pour ce qui est des textes schématiques, 45 % des citoyens de souche et 57 % des citoyens nés à l'étranger en avaient une faible compréhension. En outre, 47 % des personnes de 16 ans et plus nées au Canada avaient de faibles capacités de compréhension des textes au contenu quantitatif, comparativement à 52 % des personnes nées à l'étranger[16].

---

[12] OCDE, Statistique Canada et le National Center for Education Statistics des États-Unis, *Adult Literacy and Lifeskills Survey International Planning Report*, ébauche, le 8 février 2001.

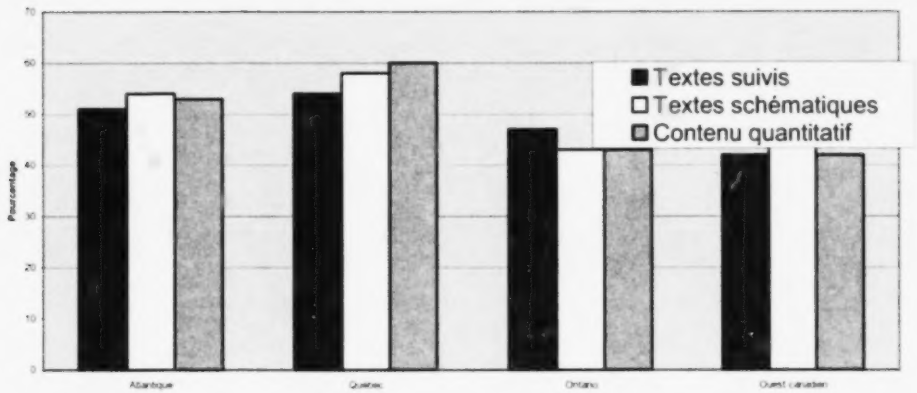
[13] Secrétariat national à l'alphabétisation, *Coup d'œil sur l'alphabétisation au Canada — Mise à jour* (voir http://www.nald.ca/nlsf/nlsildf/fact3.htm).

[14] *Ibid.*

[15] Statistique Canada, *Lire l'avenir : Un portrait de l'alphabétisme au Canada* (n° 89-551-XPF au catalogue), 1996.

[16] *Ibid.*

GRAPHIQUE 1 - Répartition de la sous-alphabétisation par région



Source : Statistique Canada, *Lire l'avenir : Un portrait de l'alphabétisme au Canada*, 1996, et la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Comme l'illustre le graphique 1, la répartition de la sous-alphabétisation par région est inégale. Selon ces données, la proportion de personnes illettrées de 16 ans et plus était plus élevée au Québec et dans les provinces de l'Atlantique qu'en Ontario et dans l'Ouest canadien. En 1994, 54 % des Québécois de 16 ans et plus avaient du mal à saisir le sens des textes suivis, tandis que la proportion dans l'Atlantique était de 51 %. En Ontario, 47 % de la population de 16 ans et plus se rangeait dans les deux plus faibles niveaux de compréhension des textes suivis. Dans l'Ouest canadien, 42 % des personnes dans ce groupe d'âge avaient un faible niveau de compréhension de ce type de textes. Ce classement régional est pratiquement le même pour les textes schématiques et les textes au contenu quantitatif. La seule exception concerne l'Ontario qui comptait la plus petite proportion d'adultes ayant du mal à comprendre les textes schématiques.

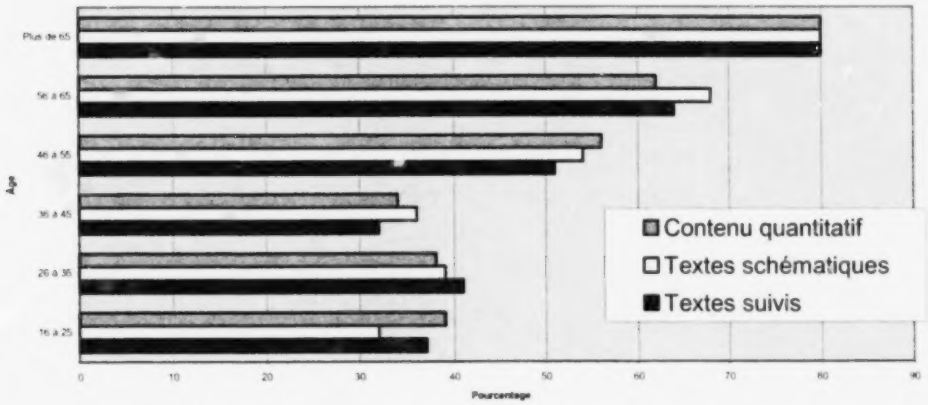
Lorsque l'on se reporte aux résultats par province, on constate que c'est l'Alberta qui affichait la plus petite proportion d'adultes ayant du mal à comprendre les trois catégories de textes. Le Nouveau-Brunswick comptait la plus forte proportion d'adultes ayant de faibles capacités de compréhension des textes suivis, tandis que l'Île-du-Prince-Édouard avait la plus forte proportion d'adultes ayant du mal à comprendre les textes schématiques. Terre-Neuve et le Québec étaient au premier rang pour ce qui est des adultes ayant du mal à saisir le sens des textes à contenu quantitatif[17].

On peut affirmer sans crainte de se tromper que l'âge et les capacités de lecture sont inversement proportionnels, comme le montre le graphique 2. Dans le segment de

[17] D'après des données non publiées fournies par Statistique Canada. Il convient de souligner qu'en raison de la petite taille des échantillons utilisés dans certains cas, particulièrement dans les petites provinces, les estimations provinciales sont sujettes à caution et doivent être interprétées avec prudence.

population des 16 ans et plus, c'était chez les plus jeunes et ceux qui venaient de quitter l'école qu'on enregistrait la plus petite proportion de faibles capacités de lecture dans les trois catégories en 1994. Comme en fait foi le graphique, la proportion de population illettrée augmente généralement avec l'âge, le pourcentage le plus élevé se retrouvant chez les personnes de 65 ans et plus. Ce résultat n'a rien d'étonnant, étant donné le lien direct entre les capacités de lecture et l'instruction, et le fait que les Canadiens plus âgés sont habituellement moins instruits que leurs concitoyens plus jeunes. De plus, ces capacités peuvent s'atrophier avec l'âge.

GRAPHIQUE 2 - Répartition de la sous-alphabétisation par groupes d'âge



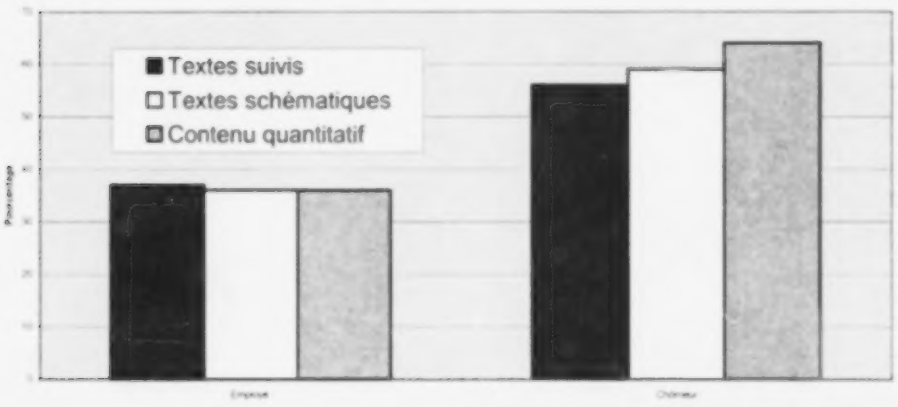
Source : Statistique Canada, *Lire l'avenir : Un portrait de l'alphabétisme au Canada*, 1996, et la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Une autre caractéristique étroitement reliée à l'alphabétisation et à l'instruction est la langue. Avant les années 60, l'accès à l'enseignement secondaire en français à l'extérieur du Québec était limité. Puisque de nombreux Canadiens francophones n'ont pas étudié dans leur langue maternelle, l'EIAA donnait le choix aux répondants de la langue officielle dans laquelle ils préféraient répondre aux questions. D'après l'EIAA, environ 45 % des personnes ayant subi le test en anglais avaient du mal à comprendre les trois catégories de textes; or, ce pourcentage était plus élevé chez les personnes qui ont subi le test en français, particulièrement celles qui habitaient à l'extérieur du Québec. En effet, un nombre proportionnellement plus élevé de francophones hors Québec que d'anglophones était sous-alphabétisé, soit 9, 13 et 16 % de plus pour ce qui est respectivement de la compréhension des textes suivis, des textes schématiques et des textes à contenu quantitatif. Toutefois, dès que l'on tient compte des différences de niveaux de scolarité, les différences entre groupes linguistiques sont en majeure partie éliminées (du moins en ce qui concerne la compréhension des textes suivis)[18].

[18] Statistique Canada (1996).

Comme on pouvait s'y attendre, le degré d'alphabétisation influe énormément sur la capacité de se tailler une place sur le marché du travail. Le graphique 3 montre que les personnes peu alphabétisées composent la plus petite part (environ 36 %) des travailleurs mais la plus grande part des chômeurs. Étant donné que la croissance de l'emploi la plus forte se retrouve dans les professions exigeant de grandes compétences et un degré élevé d'alphabétisation, il n'est pas étonnant que le chômage soit plus fréquent chez les personnes moins alphabétisées. D'après les données du graphique 3, plus de 50 % des chômeurs en 1994 présentaient de faibles capacités de lecture. Étant donné le lien qui existe entre l'alphabétisation et le chômage, il n'est pas étonnant que les données de l'EIAA montrent qu'une forte proportion de personnes sous-alphabétisées ont recours aux programmes publics de soutien du revenu. Cette tendance est particulièrement claire dans le cas de l'aide sociale, puisqu'au moins 65 % des bénéficiaires présentent de faibles capacités de lecture[19].

GRAPHIQUE 3 - Situation d'activité des travailleurs peu alphabétisés



Source : Statistique Canada, *Lire l'avenir : Un portrait de l'alphabétisme au Canada*, 1996, et la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

> Au Canada, les gens qui se situent au niveau 1 ont presque 60 % de chances d'être sans emploi à un moment ou l'autre de l'année. Au niveau 5, là où les compétences sont les plus élevées, il y a une mince probabilité que les gens soient sans emploi. Par conséquent, le premier effet de la littératie, c'est que les employeurs l'utilisent comme mécanisme de sélection des candidats qui seront retenus. **(Scott Murray, directeur général, Statistique sociale et institutions, Statistique Canada)**[20]

Étant donné le lien qui existe entre l'alphabétisation et la situation sur le marché du travail, il s'ensuit que les capacités de lecture influent également sur le revenu. En fait, des témoins ont signalé au Comité que parmi les 20 pays participants à l'EIAA, c'est au

---

[19] *Ibid.*

[20] DRHCPH, *Témoignages* (15:50), séance n° 17, le 18 mars 2003.

Canada que le rapport entre le degré d'alphabétisation et le revenu est le plus marqué; en effet, le niveau de compétences en lecture explique environ 33 % des écarts de salaire[21].

Le Comité a aussi appris que Statistique Canada est en train de faire le suivi de l'EIAA en réalisant *l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes* (EIACA)[22]. Les membres sont très heureux d'apprendre que la taille de l'échantillon au Canada sera beaucoup plus grande qu'en 1994. Avec un échantillon plus important, Statistique Canada pourra examiner la répartition des compétences en fonction des divers groupes socio-économiques, notamment les Autochtones, et établir des profils des minorités linguistiques. De plus, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et le Yukon seront inclus dans cette étude. Fait à noter, l'enquête permettra aussi aux décideurs de déterminer si la répartition des capacités de lecture au Canada a beaucoup changé depuis 1994. Malheureusement, les données de cette enquête ne seront pas disponibles avant décembre prochain.

---

[21] *Ibid.*

[22] À l'extérieur du Canada, on parle de *l'Enquête sur l'alphabétisation et les compétences des adultes* (Adult Literacy and Lifeskills Survey ou ALL).

CHAPITRE 2 — L'HEURE EST AU LEADERSHIP

Les résultats de *l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes* ont surpris et ont fait prendre conscience à de nombreux pays participants de l'existence d'un grave problème. Convaincus que l'inertie ne saurait qu'aggraver le problème, nombre d'entre eux ont adopté des politiques pour rehausser le niveau d'alphabétisation de leurs populations respectives.

Ainsi, en 1998, les États-Unis ont regroupé au-delà d'une cinquantaine de programmes d'emploi, de formation et d'alphabétisation sous la *Workforce Investment Act*. Cette loi vise entre autre à faciliter l'investissement dans l'instruction des adultes et l'alphabétisation de la famille, à promouvoir la collaboration entre les intervenants en alphabétisation et d'autres organismes d'éducation et à privilégier les systèmes de prestation à guichet unique qui donnent aux participants l'accès à un large éventail de programmes et de services. La *Workforce Investment Act* fixe trois objectifs en matière d'éducation et d'alphabétisation des adultes : 1) aider les adultes à s'alphabétiser et à acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour travailler et subvenir à leurs besoins; 2) aider les adultes qui sont aussi des parents à obtenir les compétences en éducation nécessaires pour participer pleinement au développement scolaire de leurs enfants; 3) aider les adultes à terminer leur cours secondaire ou l'équivalent[23].

Le Comité a aussi appris que la Norvège a pris des mesures en 1996 pour donner aux adultes le droit à l'instruction primaire, intermédiaire et secondaire. Un plan d'action national visant l'éducation des adultes et l'éducation permanente a été publié en 2000. En 1999, les ministres de l'Éducation de l'Australie ont déclaré que pour assurer l'avenir du pays, chaque citoyen devait avoir les connaissances, la compréhension et les compétences nécessaires pour mener une vie productive et enrichissante. En août 2002, les ministres australiens des États, des territoires et du Commonwealth responsables de l'éducation communautaire des adultes ont avalisé quatre objectifs et un éventail de stratégies visant à guider le développement futur de l'éducation communautaire des adultes en Australie. Les quatre objectifs sont les suivants : élargir et soutenir les modèles d'apprentissage communautaires innovateurs; faire mieux connaître et comprendre l'importance de l'éducation communautaire des adultes; améliorer la qualité des résultats de ce genre d'éducation; augmenter la participation à l'apprentissage communautaire[24].

La stratégie d'alphabétisation nationale de l'Angleterre — baptisée *Skills for Life* — est sans doute l'une des mesures les plus remarquables en matière d'alphabétisation. Consciente de l'impossibilité d'atteindre son plein potentiel quand plus de 7 millions

---

[23] National Institute for Literacy (http://www.nifl.gov/nifl/policy/updates/98-09-23.html).

[24] Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs, Ministerial Declaration on Adult Community Education, août 2002, p. 4.

d'adultes présentent des capacités de lecture équivalentes à celles d'un enfant de 11 ans, l'Angleterre a entrepris de se donner l'un des meilleurs taux de littératie et de numératie adulte au monde. Après la publication de son rapport innovateur commandé en 1998 et intitulé *A Fresh Start*, le Secrétariat d'État à l'Éducation et à l'Emploi a exhorté les organismes gouvernementaux, les employeurs, les syndicats, les responsables de l'éducation et le secteur bénévole à mettre à profit leurs compétences pour aider l'Angleterre à remédier au problème de sous-alphabétisation. Chaque adulte qui accepte de s'alphabétiser jouira d'un soutien et sa formation sera gratuite. Le gouvernement veut, dans un premier temps, affecter 1,5 milliard de livres à l'amélioration des capacités de lecture et d'écriture de 750 000 adultes d'ici 2004[25].

Le Comité s'est fait dire à plusieurs reprises que le Canada était l'un des seuls pays de l'OCDE dépourvu de stratégie nationale en matière d'alphabétisation. Certains membres du Comité doutent de cette affirmation, étant donné le nombre d'initiatives fédérales mises en œuvre depuis plus de 10 ans, parfois en collaboration avec les provinces et les territoires, afin d'accroître l'alphabétisation au pays. Comme nos témoins, nous pensons néanmoins que l'incidence de la sous-alphabétisation au Canada reste un problème pancanadien. À ce titre, il nécessite une réaction d'envergure nationale qui sera mieux coordonnée et plus efficace que nos efforts actuels et qui exigera davantage de ressources pour que nous soyons plus en mesure de remédier à cet épineux problème.

> En raison de l'absence d'un financement constant et adéquat, d'une vision, d'une stratégie et d'une coordination, les besoins liés à l'alphabétisation ont tendance à « tomber entre deux chaises ». Moins de 10 % des Canadiens qui pourraient tirer parti des programmes d'alphabétisation reçoivent de la formation[26].

I. RENFORCER LES PARTENARIATS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX-TERRITORIAUX EN MATIÈRE D'ALPHABÉTISATION : UN ACCORD PANCANADIEN SUR L'ALPHABÉTISATION ET L'ACQUISITION DE CAPACITÉS AU CALCUL

Comme bon nombre de nos témoins, les membres du Comité s'expliquent mal le peu de réaction du secteur public face au problème de sous-alphabétisation au Canada, étant donné la portée du problème et ses coûts connexes. De nos jours, pratiquement tous s'entendent pour dire que l'évolution technologique est en train de changer la façon dont nous vivons et travaillons et que les investissements dans le capital humain sont absolument essentiels pour continuer d'améliorer le bien-être économique et social des Canadiens. Cependant, les discussions publiques sur ces investissements dans le capital humain sont davantage axées sur les études supérieures. S'il est vrai qu'il est absolument essentiel d'investir dans l'enseignement postsecondaire pour favoriser l'économie canadienne, il reste que les investissements en alphabétisation et autres

---

[25] Department of Education and Skills, *Skills for Life: The National Literacy Strategy for Improving Adult Literacy and Numeracy Skills* (http://www.dfes.gov.uk/readwriteplus/bank/ABS_Strategy_Doc_Final.pdf).

[26] Movement for Canadian Literacy, *L'alphabétisation — renforcer nos fondations pour bâtir l'avenir du Canada*, mémoire, avril 2003, p. 9.

compétences essentielles sont aussi très importants[27]. Sans ces compétences de base, les gens sont extrêmement limités non seulement du point de vue de leur capacité d'apprendre, mais aussi de leur habileté à fonctionner pleinement en société. De plus, étant donné le coût économique de la faible alphabétisation, la société dans son ensemble est aussi perdante.

> Je suis maintenant en mesure de comprendre les modes d'emploi, les directives, les étiquettes et les panneaux indicateurs. Je suis maintenant capable de prendre tous les jours d'importantes décisions qui peuvent toucher grandement à la qualité de ma vie et celle de ma famille. Je peux maintenant participer entièrement à la société. Je me sens davantage comme un citoyen qui fait partie de cette démocratie et des procédures démocratiques auxquelles je ne sentais pas appartenir. Je suis maintenant mieux informé et en mesure de prendre des décisions parmi des choix qui n'existaient pas avant que je sois instruit[28].

Au Canada, comme dans de nombreuses autres régions du monde, l'éducation de base est obligatoire jusqu'à un certain âge. L'école au niveau primaire et secondaire est gratuite, en reconnaissance du fait que les capacités de lecture, d'écriture et de calcul acquises de la maternelle à la fin de l'école secondaire sont indispensables à notre bien-être social et économique. Les contribuables acceptent de financer ce système d'enseignement parce que cet investissement a des retombées économiques intéressantes tant pour les apprenants que pour l'ensemble de la société. Plusieurs témoignages entendus pendant nos séances confirment cette conviction. Par exemple, on nous a rappelé les conclusions de 1987 du Groupe d'étude des entreprises canadiennes sur l'alphabétisation qui, bien qu'elles ne datent pas d'hier, soulignent plusieurs domaines où la faible alphabétisation entraîne des coûts considérables, notamment : les accidents du travail; la perte de productivité, de salaire et de profits; le chômage; l'aide sociale; l'incarcération. Même si l'exactitude de ces coûts, tels qu'établis par le Groupe d'étude, est sujette à caution, il reste que le chiffre cité de 2 milliards de dollars est considéré comme raisonnable et pourrait même être plus élevé[29]. Certains témoins ont aussi parlé du lien entre la sous-alphabétisation et les coûts liés aux soins de santé (p. ex. l'incapacité de bien déchiffrer les posologies de médicament). D'après une étude de l'American Medical Association, on constate que les coûts liés aux soins de santé sont quatre fois plus élevés en moyenne pour les personnes sous-alphabétisées que pour la population générale[30]. Des témoins nous ont aussi dit que les délinquants qui

---

[27] Les compétences essentielles sont celles qui aident une personne à effectuer les tâches nécessaires au travail ou dans la vie quotidienne. Il s'agit des compétences de base nécessaires pour acquérir des compétences plus poussées et ainsi améliorer la capacité du travailleur de s'adapter au changement en milieu de travail. Notre rapport porte principalement sur les catégories d'alphabétisation — soit la compréhension des textes suivis, des textes schématiques et des textes à contenu quantitatif. À celles-ci s'ajoutent comme autres compétences essentielles la capacité d'écrire, de communiquer de vive voix, de réfléchir, de travailler avec d'autres, d'utiliser un ordinateur et de poursuivre son apprentissage. Développement des ressources humaines Canada a établi le profil des compétences essentielles nécessaires pour quelque 180 emplois, dont 150 exigent des études secondaires ou moins.

[28] Learners Advisory Network for the Movement for Canadian Literacy, mémoire présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition personnes handicapées, avril 2003.

[29] Groupe d'étude des entreprises canadiennes sur l'alphabétisation, *The Cost of Illiteracy to Business in Canada*, préparé par Woods Gordon Management Consultants, octobre 1987, p. 2.

[30] DRHCPH, *Témoignages* (15:45), séance n° 12, le 11 février 2003.

s'alphabétisent pendant leur séjour dans le système correctionnel canadien ont moins tendance à récidiver. Par exemple, le taux de récidive chez les délinquants ayant terminé la formation de base des adultes de 8e et de 10e année avant d'être mis en liberté conditionnelle totale est inférieur de 7 et de 21 % respectivement comparativement aux membres de la population carcérale générale mis en liberté conditionnelle totale après deux ans[31]. Bien entendu, ces réductions se traduisent par une baisse des frais judiciaires et du coût des services correctionnels pour la société[32]. En plus d'accroître les profits des entreprises, l'alphabétisation a aussi pour effet d'augmenter le revenu des apprenants; en effet, il semblerait que chaque année supplémentaire de scolarité accroît les revenus annuels d'une personne de quelque 8,3 %, dont environ le tiers est attribuable à l'accroissement de ses capacités de lecture et d'écriture[33].

Le Comité est convaincu que les coûts personnels et sociaux de la sous-alphabétisation (et du manque d'autres compétences essentielles) sont élevés et continueront de croître si le Canada ne réagit pas pour remédier à ce problème extrêmement important. Nous disposons de l'infrastructure, des ressources et des connaissances nécessaires pour accroître considérablement l'alphabétisation au Canada. Ce qui semble manquer toutefois, c'est la volonté politique d'aborder sérieusement le problème. Nous avons besoin de leadership afin de coordonner et de mettre en œuvre une réaction pancanadienne à cette question, et ce rôle directeur revient au gouvernement.

Bien que l'éducation relève, sur le plan constitutionnel, des provinces et des territoires, l'incidence du faible niveau d'alphabétisation au Canada est un problème national; le gouvernement fédéral a donc un rôle à jouer. Cependant, ce rôle doit respecter les pouvoirs constitutionnels provinciaux et territoriaux et tous les accords pertinents en vigueur. Ces accords comprennent notamment *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens*, une entente fédérale-provinciale/territoriale visant à promouvoir entre autres la participation entière et active de tous les Canadiens à la vie sociale et économique du Canada. Depuis que cet accord a été conclu en février 1999, les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux ont travaillé en collaboration et pris des mesures dans divers secteurs, notamment le développement de la petite enfance et le logement. Le Comité fait sien l'avis exprimé par plusieurs témoins que ces ententes constituent un bon modèle pour le renouvellement et l'élargissement des interventions du fédéral, des provinces et des territoires visant l'acquisition de capacités de lecture, d'écriture et de calcul. Étant donné qu'une entente sur l'acquisition de ce type de

---

[31] Le témoignage présenté au Comité s'inspire d'un rapport de recherche intitulé *Étude de suivi après deux ans de liberté de délinquants sous responsabilité fédérale qui ont participé au programme de formation de base des adultes (FBA)* de Roger Boe du Service correctionnel du Canada (SCC); Boe a comparé un échantillon de délinquants à un échantillon utilisé dans une étude antérieure intitulée *Les délinquants dont le cas est renvoyé en vue d'un examen de maintien en incarcération (1989-1990 à 1993-1994)* par Brian A. Grant, aussi du SCC. Les deux études peuvent être consultées sur le site Web du SCC à : http://www.csc-scc.gc.ca/text/rsrch/reports/reports_f.shtml. La question de l'alphabétisation des délinquants est examinée de plus près au chapitre 3 du rapport.

[32] DRHCPH, *Témoignages* (15:25), séance n° 25, le 29 avril 2003.

[33] DRHCPH, *Témoignages* (15:30), séance n° 26, le 1er mai 2003.

compétences doit reconnaître la prédominance constitutionnelle des provinces et des territoires, l'application du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral doit tenir compte de cette réalité.

Chaque région du pays a ses propres besoins en alphabétisation. Il faut donc agir avec souplesse pour répondre aux priorités provinciales/territoriales, et toute entente fédérale-provinciale/territoriale doit composer avec ces différences. Les programmes existants offrent déjà dans une certaine souplesse régionale, et il convient par conséquent de les appuyer. Par exemple, les priorités régionales et l'avis des provinces et des territoires sont déjà largement pris en compte dans le mécanisme de financement fédéral-provincial-territorial adopté par le Secrétariat national à l'alphabétisation. De plus, les Ententes sur le développement du marché du travail s'adaptent aux priorités des marchés du travail dans les provinces et les territoires. À notre avis, ces ententes offrent un excellent potentiel d'accroissement du niveau d'alphabétisation en milieu de travail.

De nombreux témoins ont signalé que pour réussir à hausser le niveau d'alphabétisation au Canada, il faut absolument fixer des objectifs et établir des mécanismes de responsabilité. Le Comité est entièrement d'accord. Toutefois, avant de fixer des objectifs, nous devons déterminer ce qui peut être fait avec un budget donné. Le Comité n'appuie pas l'approche adoptée récemment dans le document de discussion fédéral intitulé *Le savoir, clé de notre avenir — Le perfectionnement des compétences au Canada*. Celui-ci propose — parmi les jalons servant à mesurer les progrès réalisés par le Canada afin de se doter, dès maintenant et pour l'avenir, d'une main-d'œuvre plus compétente et plus adaptable — de faire diminuer de 25 %, durant la prochaine décennie, le nombre d'adultes canadiens faiblement alphabétisés. D'après ce que nous avons pu voir, le coût de la réalisation de cet objectif n'a pas été calculé et, de l'avis de certains membres, il s'agit là d'une politique douteuse. Une entente sur les capacités de lecture et de calcul doit établir des objectifs réalistes, et nous devons pouvoir déterminer si ces objectifs ont été réalisés dans des délais précis. En d'autres mots, nous devons disposer d'un moyen réel de mesurer le rendement. La responsabilité et la transparence étant des éléments essentiels d'*Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens*, nous encourageons la tenue de consultations aussi vastes que possible avec les intervenants en alphabétisation afin de cerner les objectifs et les mesures du rendement.

Enfin, compte tenu de l'ampleur du problème de sous-alphabétisation au Canada, nous reconnaissons qu'il faudra des sommes considérables et de nombreuses années d'effort pour y remédier. Nous suggérons que le gouvernement fédéral augmente considérablement les investissements déjà consentis à ce chapitre, surtout dans certains secteurs où des investissements plus importants s'imposent d'après l'EIAA, qu'une partie des dépenses supplémentaires soit subordonnée à des investissements progressifs de la part des provinces et des territoires quand c'est possible, et que le financement fédéral soit maintenu pendant au moins 10 ans. Une éventuelle entente fédérale-provinciale/territoriale sur l'acquisition de capacités de lecture et de calcul devra être revue tous les cinq ans.

Recommandation 1

Le Comité recommande que la ministre de Développement des ressources humaines Canada rencontre les ministres provinciaux et territoriaux de l'éducation et ceux responsables du marché du travail afin d'élaborer un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul. Cet accord devra prévoir les éléments clés suivants : reconnaître aux provinces et aux territoires la responsabilité première de l'éducation et de la formation liée au marché du travail, établir conjointement les niveaux et la durée de financement, déterminer les modes de prestation, fixer des objectifs, préciser la nécessité de souplesse dans l'établissement des priorités d'alphabétisation et arrêter les méthodes d'évaluation des résultats. Si un accord pancanadien n'est pas possible, le gouvernement du Canada devra négocier des accords d'alphabétisation bilatéraux avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux intéressés. [Nota : Un accord pancanadien est suggéré parce que le gouvernement fédéral doit chercher à conclure une entente unanime avec les provinces et les territoires afin de régler le grave problème de sous-alphabétisation du Canada. S'il est impossible de dégager un consensus, le Comité invite le gouvernement fédéral à travailler avec les provinces et les territoires individuellement afin d'obtenir le même résultat. Dans un cas comme dans l'autre, une entente s'impose afin d'officialiser le soutien fédéral puisque, sur le plan constitutionnel, la question relève des provinces et des territoires.]

II. DONNER PLUS DE COHÉRENCE À LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'ALPHABÉTISATION

Le Comité s'est sans cesse fait rappeler que l'alphabétisation fait partie du mandat de nombreux ministères fédéraux, par exemple, Patrimoine canadien, Citoyenneté et Immigration, Communication Canada, le Service correctionnel du Canada, Santé Canada, Industrie Canada, Justice Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien et, bien entendu, Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Bien que tous les ministères et organismes fédéraux participent à l'alphabétisation directement ou indirectement à titre de fournisseurs de services gouvernementaux, il ne semble pas exister à ce sujet de politique applicable à l'ensemble de l'administration fédérale. Il ne semble pas non plus y avoir de répertoire gouvernemental complet des programmes et des dépenses liés à l'alphabétisation, sans parler d'une idée générale de l'efficacité de ces mesures.

> Le gouvernement fédéral peut procéder à une vérification dans ses ministères et dresser un inventaire des programmes et des politiques qui touchent actuellement l'alphabétisation. Il en existe un très grand nombre. Des fonds sont dépensés dans d'autres programmes, outre le Secrétariat national à l'alphabétisation, qui concernent indirectement l'alphabétisation, mais personne ne possède d'inventaire

> ou ne connaît la nature de ces programmes, et il serait donc utile de procéder à une telle vérification. C'est une question horizontale qui recoupe tous les ministères du gouvernement, mais personne ne peut à l'heure actuelle indiquer tous les programmes où l'alphabétisation est intégrée à des politiques, sans parler des programmes où cela devrait être le cas à l'avenir. **(Linda Shohet, directrice exécutive, Centre de l'alphabétisation de Montréal)**[34]

De nombreux témoins estiment que le gouvernement fédéral devra prendre l'habitude d'évaluer ses principaux programmes et politiques afin de veiller à ce qu'ils respectent une politique d'alphabétisation applicable à l'échelle de l'administration fédérale, quand cette politique sera établie. En d'autres mots, les politiques et les programmes fédéraux devront dorénavant être examinés dans l'optique de l'alphabétisation afin de s'assurer de leur conformité avec la politique adoptée.

> Le Comité devrait recommander que les politiques et les ministères fédéraux clés soient revus dans l'optique de l'alphabétisation. Ce que je veux dire, c'est que tous les ministères, les programmes et les politiques fédéraux devraient être remaniés de façon à appuyer l'alphabétisation. [...] Par exemple, l'alphabétisation familiale ne faisait pas explicitement partie des objectifs du plan d'action national pour les enfants alors qu'elle aurait pu. **(Cate Sills, directrice exécutive, Northwest Territories Literacy Council)**[35]

Un des aspects de l'évaluation de l'alphabétisation qui a suscité beaucoup d'intérêt lors de nos audiences est le manque de langage clair et simple dans les lois, les communications et les services fédéraux. Cette lacune, qui nuit aux personnes peu alphabétisées, est particulièrement frappante dans l'appareil de justice pénale. En effet, les poursuites judiciaires sont, de façon générale, menées sans tenir compte du peu de scolarisation de bon nombre de victimes, de témoins et d'accusés. En effet, l'appareil judiciaire est fondé sur la présomption d'innocence et d'un niveau d'alphabétisation élevé, présomption qui dans ce dernier cas est manifestement erronée, comme nous le verrons un peu plus loin dans le rapport.

> L'infraction criminelle la plus courante chez les jeunes contrevenants est le « défaut de se conformer ». Ils omettent de se présenter aux audiences, aux rendez-vous avec les agents de probation ou au tribunal. Chez ceux qui ne peuvent lire leur ordonnance ou lire l'heure sur une horloge, cette non-conformité est presque inévitable. Ils cachent leur difficulté derrière un masque d'indifférence. [...] Ce qui, au départ, était un problème d'alphabétisation en vient à être perçu comme l'attitude d'une personne non coopérative et antisociale. Ces jeunes risquent de s'enfoncer davantage dans le système et le spectre de l'emprisonnement ne tarde pas à se profiler[36].

---

[34] DRHCPH, *Témoignages* (15:45), séance n° 11, le 6 février 2003.

[35] DRHCPH, *Témoignages* (15:35), séance n° 18, le 20 mars 2003.

[36] Graham Stewart, la Société John Howard du Canada, *Présentation au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées sur les thèmes alphabétisation en milieu de travail, justice et alphabétisation*, avril 2003, p. 3.

Un autre exemple d'un problème découlant du manque de langage clair et simple, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un récent rapport du Comité (*Le Supplément de revenu à la portée de tous : Un devoir*) est le problème de sous-inscription au Supplément de revenu garanti (SRG). Quand il a étudié la question, le Comité a appris qu'environ 275 000 personnes admissibles au SRG ne reçoivent pas ces prestations. Comme ce chiffre est calculé en tenant compte seulement des personnes qui remplissent une déclaration d'impôt, le nombre réel de personnes non inscrites est en fait inconnu. Une des raisons qui explique ce problème de sous-inscription est l'incapacité de nombreuses personnes âgées de lire et de bien comprendre la documentation et le formulaire de demande de DRHC concernant ce programme de soutien du revenu. Le Comité est heureux de constater que DRHC prend des mesures pour améliorer la situation, mais remarque aussi que de nombreux programmes et services fédéraux omettent ou oublient le problème de faible alphabétisation dans la société canadienne, malgré toute la place qu'il occupe comme en témoigne le chapitre précédent du rapport.

La modernisation de la prestation des programmes et des services fédéraux, particulièrement les projets de gouvernement en ligne, est une autre question qui a été abordée lors de nos audiences. Dans ce domaine, les enjeux dépassent le contexte habituel de l'alphabétisation pour englober la culture informatique ainsi que l'accès à cette technologie (c.-à-d. le fossé numérique). Néanmoins, comme le gouvernement du Canada s'est engagé à devenir le gouvernement le plus branché au monde d'ici 2005, nous devons faire en sorte que la plupart des citoyens canadiens aient accès à un ordinateur et aient les compétences de lecture nécessaires pour exploiter cette technologie. Il sera question de cet élément plus loin dans notre rapport.

En février 2003, le gouvernement a déposé des mesures législatives visant à moderniser la fonction publique canadienne. Ces dispositions prévoient notamment une plus grande cohérence de la formation et de l'apprentissage offerts aux employés afin que ceux-ci poursuivent leur perfectionnement professionnel et afin de répondre aux besoins collectifs de la fonction publique. Malheureusement, cette série de mesures soi-disant cohérentes de mise en valeur du capital humain ne fait aucune place à l'acquisition de capacités de lecture, d'écriture et de calcul. Parallèlement à cette proposition, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a publié récemment *Une politique pour l'apprentissage continu de la fonction publique du Canada*[37]. Cette politique aussi est muette au sujet des compétences de lecture, d'écriture et de calcul. À notre avis, l'établissement d'une culture d'apprentissage à l'échelle de la fonction publique sera nécessairement tributaire des capacités et des besoins d'apprentissage des individus.

Nous savons que les pratiques d'embauche actuelles de la fonction publique fédérale ont tendance à favoriser les personnes très scolarisées; cependant, il reste que l'ensemble de la main-d'œuvre compte de nombreux fonctionnaires fédéraux qui ont quitté l'école il y a de nombreuses années et qui sont par conséquent peu scolarisés et occupent des postes n'exigeant pas une très forte alphabétisation. Ces travailleurs,

---

[37] Voir http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs-pol/hrpubs/TB_856/pclpsc-pacfpc_f.asp.

comme tous les autres, subissent les mêmes effets d'étiolement de leurs compétences qui font que l'on perd les capacités que l'on n'utilise pas. Et, les fonctionnaires peu alphabétisés devraient, tout comme les fonctionnaires fédéraux hautement scolarisés, être pris en considération dans la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'apprentissage continu.

Le Secrétariat national à l'alphabétisation semble incarner la voix de l'alphabétisation au gouvernement fédéral mais aucune entité fédérale n'est responsable au premier chef de surveiller, de conseiller et d'informer sur les questions d'alphabétisation à l'échelle du gouvernement. Le Comité estime d'ailleurs que pour que le gouvernement fédéral assume un rôle de chef de file dans le domaine, l'alphabétisation doit occuper le devant de la scène au niveau fédéral. Nous devons, par exemple, approfondir notre connaissance des liens entre l'alphabétisation et les questions de santé. Santé Canada et tous les autres ministères fédéraux doivent accorder aux questions liées à l'alphabétisation toute l'importance qu'elles méritent. Une façon d'y arriver serait de publier chaque année un rapport fédéral sur l'alphabétisation.

Recommandation 2

Le Comité recommande :

- **que le gouvernement fédéral formule, en matière d'alphabétisation, une politique applicable à tous les ministères et organismes fédéraux, qu'il établisse des objectifs de programme clairs, qu'il fasse un inventaire et un examen des programmes visant l'alphabétisation à l'échelle du gouvernement afin d'assurer la réalisation des objectifs de ces programmes;**

- **que le gouvernement fédéral évalue tous les programmes et les services publics afin de s'assurer que la politique et les objectifs du gouvernement en matière d'alphabétisation sont respectés (c'est-à-dire dans l'optique de l'alphabétisation) et que les programmes et les services sont accessibles aux personnes faiblement alphabétisées;**

- **que le Conseil du Trésor incorpore expressément l'acquisition des capacités de lecture et de calcul dans sa *Politique pour l'apprentissage continu de la fonction publique du Canada*. De plus, que tous les employés peu alphabétisés, quelle que soit leur situation d'emploi, soient aidés et encouragés à soumettre un plan d'apprentissage personnel afin d'accroître leurs capacités. En outre, les possibilités d'apprentissage devront être offertes pendant les heures de travail;**

- **que le gouvernement fédéral confie au Secrétariat national à l'alphabétisation la responsabilité première en matière de coordination, de contrôle et de rapports concernant les mesures fédérales d'alphabétisation et leurs résultats.**

CHAPITRE 3 — ÉLÉMENTS D'UNE CONTRIBUTION FÉDÉRALE À UNE STRATÉGIE PANCANADIENNE SUR L'ALPHABÉTISATION ET L'ACQUISITION DE CAPACITÉS AU CALCUL

I. RECONNAÎTRE LE SECTEUR BÉNÉVOLE, LES EMPLOYEURS, LES REPRÉSENTANTS DES EMPLOYÉS ET LES APPRENANTS

Les membres du Comité sont extrêmement impressionnés par le dévouement et l'engagement démontrés par tous les groupes et particuliers qui ont comparu devant eux pour partager leurs connaissances et exposer leurs points de vue sur les problèmes d'alphabétisation au Canada et les solutions possibles. Nous vouons aussi une grande admiration au vaste réseau de bénévoles à l'œuvre d'un bout à l'autre du pays et dont l'unique raison d'être est d'évaluer les besoins en matière d'alphabétisation et d'accroître le niveau de littératie des Canadiens. Ces intervenants en alphabétisation ont contribué à enrichir le patrimoine social et économique du Canada pendant des décennies. Nous craignons toutefois que cette contribution ne soit souvent prise pour acquis. À notre avis, il importe de reconnaître de façon tangible le précieux travail accompli par le secteur bénévole (en plus d'en accroître le financement) pour remédier au faible niveau de littératie au Canada.

> Notre programme d'alphabétisation est pratiquement entièrement offert par des bénévoles [...] nous utilisons dans notre agence plus de 800 bénévoles, et nous ne sommes pas les seuls; vous connaissez fort bien l'effet de levier que peut offrir le recours aux bénévoles [...] en reliant des centres d'apprentissage permanent situés dans des secteurs à haut risque et à besoins élevés avec le secteur des bénévoles, on obtient deux choses. Cela permet aux bénévoles de travailler efficacement et cela résout le problème mentionné plus tôt de l'accès à ces programmes, aspect pour lequel les organismes de bénévoles obtiennent d'excellents résultats. Nous avons, grâce à nos bénévoles, des ressources humaines très diversifiées. Il nous est très facile de trouver des gens prêts à travailler. Avec un organisme qui réussit à attirer des bénévoles, il est plus facile d'attirer les personnes qui veulent apprendre à lire et à écrire. (**Susan Pigott, présidente-directrice générale, St. Christopher House**)[38]

> Aujourd'hui, nous [Collège Frontière] continuons notre travail partout au Canada et notre combat contre l'isolement et la pauvreté grâce à l'aphabétisation et à l'apprentissage. Nous avons 6 000 bénévoles dont la plupart sont encore des étudiants. Mais nous travaillons dans ce qui constitue les régions pionnières d'aujourd'hui, c'est-à-dire les prisons, les refuges pour sans-abri et des milieux de travail comme les exploitations agricoles du Canada rural et les usines du Canada

[38] DRHCPH, *Témoignages* (15:35), séance n° 11, 6 février 2003.

> urbain. Nous enseignons beaucoup aux personnes handicapées, et je sais que votre Comité s'intéresse à leur situation, et nous faisons beaucoup de travail auprès des aînés. (**John O'Leary, président, Collège Frontière**)[39]

> Des milliers de Canadiens et Canadiennes oeuvrent bénévolement dans le domaine de l'alphabétisation [...]. [A]insi, il y a 74 programmes de tuteurs bénévoles dans 80 collectivités en Alberta. (**Eliane Cairns, vice-présidente, Literacy Alberta**)[40]

> Je souligne qu'il y a une foule de bénévoles qui, trop souvent, passent inaperçus. Ils font un travail admirable. Ils sont discrets, mais il faut souligner leurs efforts. (**Ian Thorn, Projet national d'alphabétisation, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, Coalition pour l'alphabétisme du Nouveau-Brunswick**)[41]

Le travail des employeurs et des représentants d'employés qui mettent en place des projets d'alphabétisation dans leur milieu de travail doit aussi être reconnu parce qu'il contribue à améliorer le niveau de littératie dans leur milieu de travail. Ces projets, dont il sera question plus en détail un peu plus loin dans le rapport, peuvent avoir une incidence positive à plusieurs égards, notamment au chapitre de la production, des salaires, de la santé et de la sécurité au travail ainsi que de la participation syndicale. De plus, l'alphabétisation au travail peut avoir une influence bénéfique sur l'alphabétisation intergénérationnelle, les travailleurs qui acquièrent une plus grande capacité de lecture et d'écriture étant mieux en mesure de contribuer à l'alphabétisation de leurs familles.

En 1990, Postes Canada a adopté l'alphabétisation comme principale cause philanthropique. La Société a institué en 1993 un programme national de récompenses et, grâce à la participation de nombreux commanditaires, notamment le Secrétariat national à l'alphabétisation, celui-ci a pris beaucoup d'essor. En 2002, Postes Canada a célébré le dixième anniversaire de ses Prix de l'alphabétisation, en récompensant 34 récipiendaires de toutes les régions du pays dans les catégories Accomplissement personnel, Leadership communautaire, Éducation et Entreprise. Les récipiendaires dans les catégories Accomplissement personnel et Éducation ont reçu un ordinateur, tandis que les récipiendaires dans la catégorie Leadership communautaire ont remporté une somme de 2 000 $[42]. Le Programme d'excellence pour l'alphabétisation en milieu de travail du Conference Board du Canada, qui est également parrainé par le Secrétariat national à l'alphabétisation, vise quant à lui à sensibiliser les employeurs à l'importance de l'alphabétisation en milieu de travail et à récompenser le succès des initiatives grâce auxquelles les employés ont la possibilité d'accroître leur niveau de littératie. Un prix est remis chaque année à une petite, une moyenne et une grande entreprise[43].

---

[39] DRHCPH, *Témoignages* (16:15), séance n° 12, le 11 février 2003.

[40] DRHCPH, *Témoignages* (15:25), séance n° 18, le 20 mars 2003.

[41] DRHCPH, *Témoignages* (17:20), séance n° 19, le 25 mars 2003.

[42] Voir http://www.kingstonliteracy.com/canada%20post.htm.

[43] Voir http://www.nald.ca/AWARDS/National/natawrds/excellen.htm.

Le Comité félicite Postes Canada et le Conference Board du Canada pour les programmes de prix d'alphabétisation qu'eux et d'autres organismes ont soutenus au fil des ans. Il reste néanmoins convaincu de la nécessité de faire davantage encore pour mieux sensibiliser la population à l'importance de remédier au faible niveau d'alphabétisation, ainsi que pour alimenter et soutenir la précieuse contribution des défenseurs de l'alphabétisation et les intervenants en alphabétisation. Les apprenants ont eux aussi besoin d'encouragement et de soutien pour entreprendre et poursuivre leur apprentissage.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral alloue suffisamment de ressources pour financer la remise de prix d'alphabétisation à différents moments dans l'année, en particulier à l'occasion de la Journée internationale de l'alphabétisation, afin de récompenser les intervenants en alphabétisation (par exemple, les bénévoles, les employeurs et les autres intervenants) pour leur engagement indéfectible et l'excellence dont ils font preuve dans la promotion et la prestation de programmes d'alphabétisation, et afin de souligner les réussites des apprenants.

II. LE RÔLE DE L'INSTITUT CANADIEN SUR L'APPRENTISSAGE

Au Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage en novembre 2002, le gouvernement a annoncé son intention de créer un nouvel organisme, en l'occurrence l'Institut canadien sur l'apprentissage (ICA), afin d'élargir les connaissances et l'information existantes en matière d'apprentissage. En janvier 2003, la ministre de Développement des ressources humaines Canada a demandé à M. Benjamin Levin, de l'Université du Manitoba, et à Mme Shirley Seward, du Centre syndical et patronal du Canada, de consulter les provinces et les territoires, les organismes d'apprentissage nationaux ainsi que les entreprises et les syndicats, au sujet de la structure, du mandat et du mode de gestion de cet organisme. Ces consultations seraient apparemment terminées et, au moment même où nous préparons notre rapport, la ministre est en train de se pencher sur la question. Dans le budget de février 2003, le gouvernement fédéral a annoncé l'octroi d'une contribution unique de 100 millions de dollars en 2003-2004 pour la création de l'ICA.

Selon l'annonce initiale, le mandat de l'ICA consistera à garantir aux Canadiens l'accès à des études objectives sur l'efficacité des investissements dans le domaine du perfectionnement des compétences. On envisage également de confier à l'ICA la responsabilité d'appuyer l'expérimentation et l'évaluation d'approches novatrices en matière d'apprentissage et de coordonner les renseignements ainsi recueillis sans empiéter sur le travail de gouvernements ou d'organismes tiers. Certains membres du

Comité s'inquiètent au sujet du rôle de cet organisme et insistent sur la nécessité d'éviter que son mandat ne déborde sur celui d'entités provinciales ou territoriales semblables. Par exemple, il faut veiller à ce que le programme de recherche de l'ICA ne recoupe pas celui du Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation, qui est le fruit d'un partenariat entre Statistique Canada et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada). La même préoccupation s'applique aux études sur l'alphabétisation financées par le gouvernement fédéral. Par exemple, l'alphabétisation chez les jeunes enfants ne devrait pas faire partie du mandat de l'ICA, puisque cette question est déjà au cœur des préoccupations du Réseau canadien de recherche sur le langage et l'alphabétisation, qui fait partie des réseaux de centres d'excellence du gouvernement.

Bon nombre de nos témoins soutiennent que le mandat de l'ICA devrait englober la recherche sur l'alphabétisation. Dans la mesure où les préoccupations que nous avons exprimées ci-dessous sont prises en considération, nous souscrivons à ce point de vue, étant donné que l'alphabétisation est essentielle à tout apprentissage. Pour ce qui est du mandat de l'ICA en matière d'alphabétisation, il faudrait songer à y ajouter la recherche sur l'alphabétisation des adultes qui a une application directe sur les programmes d'alphabétisation, la recherche sur la formation en alphabétisation destinée à des segments de population ou à des secteurs de l'économie précis et la recherche visant à trouver des façons de prévenir ou de réduire l'analphabétisme ou à améliorer les niveaux de littératie des adultes. Plusieurs domaines de recherche ont été mis en évidence au cours des audiences du Comité, comme l'acquisition d'une meilleure compréhension des raisons expliquant le faible niveau d'alphabétisation de certains adultes (en particulier ceux de niveau 1); l'acquisition d'une meilleure compréhension du processus d'apprentissage de la lecture et de l'écriture et du rôle des institutions comme les bibliothèques dans ce processus; l'évaluation des besoins des Autochtones, des personnes handicapées et des détenus en matière d'alphabétisation; l'acquisition d'une meilleure compréhension des raisons pour lesquelles la grande majorité des adultes peu alphabétisés ne font rien pour remédier à la situation.

> Dans ma présentation, je vous ai parlé de trois formules ou façons de faire qui ont été utilisées chez les francophones [pour améliorer les capacités de lecture et d'écriture]. [...] Dans l'état actuel des choses, avec les ressources dont disposent les intervenants, on peut expérimenter ces formules, mais on peut rarement en faire une évaluation systématique. On a eu [...] des discussions sur l'Institut canadien sur l'apprentissage, qui se donne pour mandat de faire un genre de bilan des types d'intervention et de voir ce qui peut être fait. Je souhaite qu'un institut de ce type s'intéresse à des pratiques comme celles-ci, afin qu'il y ait des résultats aussi pratiques, pour les intervenants. **(Luce Lapierre, présidente, Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français)**[44]

[44] DRHCPH, *Témoignages* (16:55), séance n° 12, le 11 février 2003.

> Passons maintenant à l'Institut canadien sur l'apprentissage, dont on a récemment annoncé la création. Nous souhaiterions que vous vous assuriez qu'il consacrera au moins 25 % de ses ressources à analyser des succès démontrés en alphabétisation familiale et des adultes. [...] cet institut ne devrait pas se limiter à l'éducation postsecondaire. **(Marg Rose, directrice exécutive, Literacy Partners of Manitoba)**[45]

> Le nouvel Institut canadien sur l'apprentissage mis sur pied par le gouvernement fédéral est un exemple parfait de cas où l'intégration peut être fructueuse. L'alphabétisation devrait être l'un des grands axes d'intervention de l'Institut. **(Sue Folinsbee, codirectrice exécutive, Coalition de l'alphabétisation de l'Ontario)**[46]

> La CLA recommande d'inclure dans [le] mandat [de l'Institut canadien sur l'apprentissage] l'acquisition d'une meilleure compréhension du processus d'apprentissage de la lecture et de l'écriture et du rôle des différentes institutions sociales comme les bibliothèques à cet égard. **(Madeleine Lefebvre, vice-présidente, Canadian Library Association)**[47]

En 2002-2003, le Secrétariat national à l'alphabétisation (SNA) a consacré environ 11 % de son budget de subventions et contributions à la recherche. Avec la création de l'ICA, le Comité croit qu'au moins une partie de la recherche sur l'alphabétisation menée par l'entremise du SNA (à l'exclusion de celle portant sur l'évaluation des besoins et sur les programmes d'alphabétisation novateurs) pourra être confiée à l'ICA. De plus, il sera ainsi possible de réaffecter une partie du budget de recherche du SNA à l'établissement de nouveaux partenariats stratégiques en matière d'alphabétisation, un domaine où le SNA excelle, comme en témoigne les commentaires recueillis auprès des intervenants en alphabétisation.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral inclue la recherche en alphabétisation dans le mandat de l'Institut canadien sur l'apprentissage. De son point de vue, l'attribution des activités de recherche en alphabétisation à l'Institut canadien sur l'apprentissage ne devrait pas réduire le budget annuel du Secrétariat national à l'alphabétisation au titre des programmes de subventions et de contributions.

---

45 DRHCPH, *Témoignages* (15:35), séance n° 18, le 20 mars 2003.

46 DRHCPH, *Témoignages* (16:05), séance n° 19, le 25 mars 2003.

47 DRHCPH, *Témoignages* (15:50), séance n° 24, le 10 avril 2003.

III. ÉVALUER LES ACQUIS ET RAVIVER L'IDÉE D'UN CARNET DE FORMATION

Plusieurs témoins ont insisté sur la nécessité de reconnaître les connaissances et les compétences théoriques et informelles des apprenants et de trouver une façon de consigner ce capital humain. À cet égard, l'une des idées qui a été évoquée est celle d'un dossier de formation numérique.

La reconnaissance des acquis (RDA) sert à déterminer les compétences, les connaissances et les habilités déjà acquises grâce à un programme d'études ou de formation reconnu, au travail, au bénévolat et à une foule d'autres activités. Elle aide aussi les apprenants à prendre conscience de leurs forces et de leurs habilités et à mesurer leurs progrès. Malheureusement, bon nombre des connaissances acquises ne sont pas reconnues. Selon une récente étude, quelque 540 000 travailleurs canadiens perdent entre 8 000 et 12 000 $ en moyenne annuellement parce qu'une partie de leur capital humain (études, formation et expérience) n'est pas reconnu. Ces acquis pourraient être reconnus et rémunérés si nous avions un meilleur système à cette fin[48]. Ce problème est particulièrement épineux au sens où les titres de compétences étrangers ne sont pas reconnus. Il en avait été abondamment question lors de notre étude de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* l'an dernier, et le sujet est revenu sur le tapis lors de nos audiences sur l'alphabétisation.

En octobre 2002, plus de 100 personnes ont participé à l'Atelier national sur les pratiques exemplaires visant à renforcer les capacités des collectivités de reconnaître l'apprentissage. Ces participants ont soutenu que pour créer, conserver et appuyer une main-d'œuvre bien formée et hautement qualifiée, les occasions d'apprentissage structurées et non structurées qui se présentent tout au long de la vie doivent être prises en compte. Le trop petit nombre de pratiques d'évaluation et de reconnaissance des acquis (ERA) à coût abordable, l'insuffisance des outils d'évaluation et le manque de connaissance des méthodes comme la constitution de portfolios ont été cités au nombre des facteurs qui nuisent à l'élaboration de programmes d'ERA au Canada[49].

Au cours de nos audiences, nous avons eu vent d'un projet d'alphabétisation dans le domaine de l'ERA, qui en est maintenant à sa troisième année d'existence et auquel participent cinq réseaux d'alphabétisation de la région d'Halifax. Dans le cadre de ce projet, on a adapté l'ERA pour faciliter la constitution de portfolios de formation à l'intention des apprenants. Selon les résultats de l'évaluation du Programme de portfolios de formation, le portfolio de formation fait en sorte que les participants sont plus sûrs d'eux et ont une meilleure estime d'eux-mêmes; ce qui élargit du même coup leurs perspectives d'études, de formation et de carrière. Il est également permis de penser que le Programme de portfolios de formation est une motivation à s'inscrire à l'éducation

---

[48] M. Loom et M. Grant, *Brain Gain: The Economic Benefits of Recognizing Learning and Learning Credentials in Canada*, Conference Board du Canada, 2001, p. 29.

[49] Voir http://www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/sl-ca/events-activites/summary-resume/apprentissage.shtml.

permanente, en particulier dans le cas des participants qui n'ont pas d'études ou de formation antérieures[50]. Par conséquent, la création d'un portfolio de formation pourrait aider les apprenants à surmonter certains des stigmates associés à leur faible niveau d'alphabétisation et encouragerait un plus grand nombre d'entre eux à apprendre à lire et à écrire.

> C'est pourquoi nous parlons ici d'un manque de compétences, de personnes qui ne savent pas lire ni écrire, de personnes qui ne possèdent pas les compétences exigées par certains postes, alors que nous ne savons même pas ce que ces personnes peuvent faire. Il est donc facile de changer d'optique et de décider de faire un inventaire des compétences et des connaissances que possèdent les individus, les collectivités et les secteurs industriels, pour ensuite fonder une action. La méthode qui permet de gérer cela est la compatibilité du capital humain, en utilisant un genre de dossier de formation numérique, ce qui nous donnerait la possibilité de commencer par évaluer la situation actuelle, de planifier notre action et ensuite d'en gérer l'exécution. On pourrait commencer à créer ce dossier de formation à partir de l'enquête EIAA, parce qu'elle décrit un certain nombre de catégories d'alphabétisme. Mais Développement des ressources humaines Canada possède toutes sortes de données concernant les diverses compétences exigées pour toute une série d'emplois. Nous avons ces données-là. **(Kathryn Barker, présidente, FuturEd Consulting Education Futurists Inc.)**[51]

> Le principe de base de la RA [reconnaissance des acquis] est qu'il importe peu de savoir où et comment vous avez acquis telle ou telle compétence ou connaissance. Si vous pouvez nommer cet acquis, l'articuler, le présenter et joindre des documents ou des preuves à l'appui, c'est un acquis réel et valable. Il devrait être reconnu, respecté et souligné. [...] Nous en sommes maintenant à la troisième année d'un important projet d'ERA en alphabétisation en collaboration avec cinq réseaux d'alphabétisation de la région d'Halifax, grâce auquel nous avons offert une formation professionnelle à des animateurs et à des tuteurs, nous avons adapté les documents que nous utilisons pour l'évaluation des acquis et élaboré un portfolio de formation, et nous en sommes maintenant à l'étape de la mise à l'essai auprès de divers participants par l'intermédiaire des réseaux d'alphabétisation. Déjà, les tuteurs remarquent que la confiance des participants et leur facilité à communiquer se sont améliorées de façon marquée et spectaculaire. **(Doug Myers, directeur exécutif du Prior Learning Assessment Centre d'Halifax, et directeur de l'évaluation des priorités, Canadian Association for Prior Learning Assessment)**[52]

---

50 Halifax Prior Learning Assessment Centre, *The Learning Portfolio Program Impact Evaluation Study*, (Résumé), octobre 2002.

51 DRHCPH, *Témoignages* (16:05), séance n° 11, le 6 février 2003.

52 DRHCPH, *Témoignages* (15:40), séance n° 24, le 10 avril 2003.

En 1994, le gouvernement fédéral a proposé la création d'un carnet de formation, en partenariat avec les provinces et territoires[53]. Ce document devait servir à consigner les expériences de formation des intéressés ainsi que leurs diplôme d'études et leurs titres professionnels, de façon à faciliter les transitions dans un contexte d'apprentissage et au travail. Il faut redonner vie à cette idée et la mettre à exécution.

Recommandation 5

Le Comité recommande que des fonds soient alloués par l'intermédiaire du Secrétariat national à l'alphabétisation pour inciter les intervenants à recourir davantage à la reconnaissance des acquis pour les apprenants peu alphabétisés.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral travaille de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les intervenants en alphabétisation pour créer un portfolio de formation où seront consignés les acquis théoriques et autres des apprenants sans porter atteinte à leur droit à la protection des renseignements personnels. Idéalement, ce document devra dresser la liste des points forts et des lacunes des apprenants et servir de point de départ à ceux qui entreprennent de parfaire leur formation. Bien que cette recommandation vise principalement à encourager et à faciliter la formation des personnes peu alphabétisées, il n'y a aucune raison pour limiter l'utilisation de ce document de reconnaissance des acquis théoriques et des titres aux apprenants dont le niveau de littératie est faible. En fait, l'application de cette approche pourrait s'étendre aux acquis que possèdent les nouveaux arrivants au Canada, notamment au niveau de la formation linguistique.

---

[53] Gouvernement du Canada, *La sécurité sociale dans le Canada de demain : document de travail*, octobre 1994.

IV. CONCEVOIR UNE STRATÉGIE D'ALPHABÉTISATION DES AUTOCHTONES

1. Éducation et alphabétisation dans les communautés autochtones

En matière d'éducation et d'alphabétisation, les peuples autochtones[54] au Canada font face à de nombreux défis propres à leur communauté et à leur culture. Les statistiques révèlent chez les Autochtones des niveaux inférieurs de participation aux études et de succès, comparativement au Canadien moyen[55]. Les Autochtones sont aussi beaucoup moins nombreux à faire partie de la main-d'œuvre active et sont plus susceptibles d'occuper des postes peu spécialisés ou d'être sans emploi.

Toutefois, les peuples autochtones représentent une source de main-d'œuvre potentielle qui sera essentielle pour répondre aux besoins de l'économie canadienne au cours de la prochaine décennie. En effet, une importante cohorte de jeunes autochtones arrivera sur le marché du travail à peu près au moment où est prévue une pénurie générale de main-d'œuvre. D'ici 2006, la population autochtone en âge de travailler devrait compter 920 000 personnes. D'après le Conference Board du Canada, la maximisation de l'emploi chez les Autochtones pourrait aider à pallier les pénuries

---

[54] La *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît trois catégories de peuples autochtones : les Indiens, les Inuits et les Métis. De plus, la *Loi sur les Indiens* définit un Indien inscrit comme étant une personne indienne inscrite au Registre en vertu de la Loi. Le Canada compte 641 collectivités des Premières Nations qui se regroupent en 52 nations ou groupes culturels qui parlent plus de 50 langues. Les Indiens vivant dans les réserves représentent environ 61 % de la population des Indiens inscrits. D'après les projections de 2000 préparées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) et la Commission canadienne des affaires polaires, en se fondant sur les données du Système d'inscription des Indiens pour l'année 2003, on dénombre 445 436 Indiens inscrits vivant dans les réserves et 285 139 qui habitent en dehors des réserves. On s'attend à ce que le taux de croissance démographique des Indiens inscrits vivant dans les réserves se chiffre à 57,9 % entre 2003 et 2021, par rapport à une croissance de 12 % dans l'ensemble de la population canadienne. Environ 40,4 % de la population d'Indiens inscrits appartient au groupe des moins de 19 ans, en comparaison de 25,2 % dans la population canadienne (voir Statistique Canada, « *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires — 2000-2026* », n° 91-520-XPB au catalogue, mars 2001). Les réserves sont rares dans le Nord. Quelque 92 300 résidents sont répartis sur les vastes étendues des Territoires du Nord-Ouest (37 100 personnes), du Nunavut (26 700 personnes) et du Yukon (28 500). Un peu plus de la moitié de la population dans le Nord est autochtone (voir le document d'AINC et de la Commission canadienne des affaires polaires, *Budget des dépenses 2003-2004 — Rapport sur les plans et les priorités*, à http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre-20032004/pdf/inac-f.pdf). Les Métis représentent 30 % (292 310 personnes) et les Inuits environ 5 % (45 070 personnes) des personnes qui se sont identifiées comme étant Autochtones dans le recensement de 2001. Seulement 7 315 Métis vivaient dans les réserves au moment du recensement (http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/analytic/companion/abor/groups2_f.cfm).

Dans le présent rapport, le terme « Autochtones » désigne tous les peuples autochtones, y compris les Premières Nations, les Métis, les Inuits et les Indiens inscrits et non inscrits. Dans certains cas, un groupe ethnique particulier est mentionné.

[55] L'éducation des membres des Premières Nations hors réserve, des Inuits et des Métis relève des gouvernements provinciaux. Les gouvernements territoriaux assument le même genre de responsabilité en matière d'éducation à l'égard des personnes vivant sur leur territoire.

probables de main-d'œuvre, tout en favorisant la viabilité des programmes de pension de retraite et d'assurance-emploi[56]. Le Comité estime crucial de privilégier l'alphabétisation des apprenants autochtones de tout âge afin de maximiser l'emploi chez ce groupe.

L'éducation est un facteur essentiel pour hausser le degré d'alphabétisation ainsi que pour doter les jeunes autochtones qui s'ajoutent à la main-d'œuvre des compétences nécessaires pour répondre aux exigences du marché du travail[57]. Cependant, l'éducation est un problème particulièrement épineux dans les communautés autochtones. Selon un sondage réalisé en 2002 auprès des membres des Premières Nations vivant dans les réserves, « le manque d'éducation a été jugé le principal problème des jeunes et des enfants autochtones par plus d'un membre des Premières Nations sur trois[58] ». Les données du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour 2001 révèlent que 63 % des membres des Premières Nations de 15 ans et plus vivant dans les réserves n'ont pas terminé leurs études secondaires. D'après le recensement de 2001, 39 % de la population autochtone en âge de travailler n'a pas de diplôme d'études secondaires, une baisse par rapport à la proportion de 45 % en 1996. Le taux de décrochage avant la neuvième année chez les membres des Premières Nations est six fois plus élevé que celui de la population canadienne[59]. Les taux de décrochage élevés contribuent à la faible proportion de membres des Premières nations dans les réserves ayant au moins un diplôme d'études secondaires, de sorte que peu de ces jeunes ont les compétences et les qualités que recherchent les employeurs. Comme nous l'avons signalé précédemment dans ce rapport, chaque année supplémentaire de scolarité augmente les revenus annuels d'environ 8 %, dont le tiers est attribuable à l'accroissement des capacités de lecture et d'écriture[60]. Cet aspect est particulièrement important quand on sait que les peuples autochtones ont dans l'ensemble des revenus familiaux inférieurs à la moyenne. De plus, à mesure que l'économie canadienne devient plus axée sur le savoir, les Autochtones qui n'ont pas l'éducation et l'alphabétisation nécessaires pour concurrencer sur le marché du travail seront exclus des nouvelles perspectives économiques et seront refoulés encore plus loin vers les marges de la société. Le Comité estime que cette situation exige une intervention immédiate, appropriée et efficace. De plus, nous pensons que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait, en consultation avec les Premières Nations, prendre des mesures afin que les enfants des Premières Nations reçoivent un enseignement primaire et secondaire de qualité.

---

56 David Greenall et Stelios Loizides, *Aboriginal Digital Opportunities: Addressing Aboriginal Learning Needs Through the Use of Learning Technologies*, Conference Board du Canada, 2001, p. 6.

57 DRHC, Étude bilan document de référence — *Les politiques, programmes et services relatifs à l'emploi, au marché du travail et au développement économique à l'intention des peuples autochtones, Évaluation et développement des données, Politique stratégique*, mars 1999. (http://www11.hrdc-drhc.gc.ca/pls/edd/PPSRx.shtml).

58 AINC, Automne 2002 — Sondage auprès des Premières nations vivant dans les réserves : Rapport final, sondage réalisé par Ekos Research Associates Inc., au nom d'AINC, octobre 2002 (http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/srv/index_f.html).

59 Vérificateur général Denis Desautels, *2000 — Rapport du vérificateur général du Canada*, chapitre 4 — Affaires indiennes et du Nord Canada — L'enseignement primaire et secondaire, Bureau du vérificateur général du Canada, avril 2000 (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/00menu_f.html).

60 DRHCPH, *Témoignages* (15:30), séance n° 26, le 1 mai 2003.

2. Les programmes fédéraux — Éducation et alphabétisation des peuples autochtones

Quatorze ministères et organismes fédéraux[61] offrent aux peuples autochtones des programmes auxquels ils consacreront quelque 8,3 milliards de dollars en 2003-2004. Affaires indiennes et du Nord canadien est le principal ministère responsable de la prestation de services aux peuples autochtones, puisque ses responsabilités principales concernent les membres des Premières Nations vivant dans les réserves. De plus, dans le Nord, AINC travaille en collaboration « avec les Inuits et les autres collectivités autochtones à l'élaboration des structures de gouvernance ainsi qu'à la conclusion et à la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale[62] ». Le gouvernement fédéral offre aussi à l'intention des membres des Premières Nations dans les réserves des programmes visant l'éducation, le développement du marché du travail, les services culturels, les services correctionnels et les communications.

En ce qui concerne les programmes visant à accroître l'alphabétisation des Autochtones, les principaux intervenants fédéraux sont AINC, le Secrétariat national à l'alphabétisation et le Bureau des relations avec les Autochtones de DRHC ainsi que le ministère du Patrimoine canadien. Affaires indiennes et du Nord canadien prévoit dépenser environ 1,4 milliard de dollars pour les programmes et les services d'éducation à l'intention des membres des Premières Nations vivant dans les réserves en 2003-2004, soit un peu plus d'un milliard de dollars pour l'éducation primaire et secondaire, 304 millions de dollars pour l'éducation postsecondaire et 8,2 millions de dollars pour les centres d'éducation culturels. Environ 120 000 élèves au primaire et au secondaire et environ 26 000 étudiants au postsecondaire tirent parti actuellement de ces services. Presque 60 % des élèves vivant dans les réserves fréquentent plus de 450 écoles primaires et secondaires gérées par les Premières Nations[63]. Le Secrétariat national à l'alphabétisation (SNA) finance des programmes qui appuient directement des projets d'alphabétisation en anglais et en français pour les Autochtones adultes. En 2002-2003, le SNA a alloué 2 073 742 $ pour appuyer 41 projets d'alphabétisation des Autochtones en cours actuellement d'un bout à l'autre du Canada. Le Bureau des relations avec les Autochtones (BRA) gère la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA), un programme quinquennal de 1,6 milliard de dollars conçu pour aider les Autochtones à se préparer au travail, à trouver un emploi et à le conserver. La SDRHA est une stratégie communautaire en partenariat qui confie aux signataires de

---

61 Affaires indiennes et du Nord canadien, Santé, Développement des ressources humaines, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Pêches et Océans, Solliciteur général, Patrimoine canadien, Résolution des questions des pensionnats indiens Canada, Industrie, Service correctionnel, Ressources naturelles, Bureau du Conseil privé, Justice et Défense nationale.

62 AINC et la Commission canadienne des affaires polaires, *Budget des dépenses 2003-2004 — Rapport sur les plans et les priorités* (http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20032004/pdf/inac-f.pdf).

63 AINC a délégué aux Premières Nations et aux provinces son pouvoir de conception et de prestation de l'éducation. Pour plus d'information, voir les résultats de la vérification des services d'enseignement primaire et secondaire d'AINC dans le *Rapport 2000 du vérificateur général du Canada* (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/00menu_f.html).

l'Entente sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) la responsabilité de concevoir et de fournir une programmation en vue du marché du travail; en contrepartie, les signataires s'engagent à rendre des comptes et à obtenir des résultats[64]. Au cours de l'exercice 2001-2002, la SDRHA a dépensé 246,4 millions de dollars pour aider 50 036 clients autochtones. De ce nombre, 5 653 ont repris les études et 18 732 ont trouvé un emploi ou sont devenus travailleurs autonomes, entraînant des économies de 13,8 millions de dollars au titre du compte de l'assurance-emploi [65]. Enfin, le ministère du Patrimoine canadien finance un éventail de programmes qui favorisent directement ou indirectement la hausse du degré d'alphabétisation dans les langues autochtones. Ainsi, le ministère a alloué 20 millions de dollars à un projet de quatre ans (1998-2002) pour aider les collectivités autochtones à revitaliser et à conserver leurs langues ancestrales. Ce projet est maintenant à l'étude et des négociations sont en cours afin de le renouveler.

3. Alphabétisation autochtone : que savons-nous?

Le Comité a entendu de nombreux représentants d'organismes autochtones, fournisseurs de services et enseignants qui ont soulevé de multiples questions liées à l'alphabétisation des collectivités autochtones. Voici ce que nous avons appris :

- Il y a eu très peu d'études portant sur les niveaux d'alphabétisation des collectivités autochtones. Néanmoins, il semblerait, d'après les réalisations scolaires des Autochtones et l'expérience directe des fournisseurs de services, qu'une plus forte proportion d'Autochtones sont plus illettrés que le Canadien moyen, d'après les résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes de 1994.

- Les actuelles définitions de l'alphabétisme n'ont pas tellement de sens aux yeux de la majorité des Autochtones, pour lesquels, par exemple, l'expression orale est très valorisée, peut-être même plus que l'écriture et la lecture. Pourtant, une communication orale efficace ne figure pas comme élément de la plupart des projets d'alphabétisation.

- Les communautés autochtones locales sont mieux placées pour cerner les besoins de leurs résidents et planifier le mode de prestation d'un programme. De nombreux Autochtones estiment que les projets d'alphabétisation devraient être élaborés et régis par les leurs.

---

[64] Dans le cadre de son système de compte rendu, la SDRH suit les clients, les emplois trouvés et le nombre d'interventions requises avant l'obtention d'un emploi. Il se peut que les clients aient besoin d'un certain nombre d'interventions pour les aider à trouver de l'emploi, mais la SDRHA ne tient pas compte de la nature de ces interventions (alphabétisation, rattrapage scolaire, formation en dynamique de la vie, etc.).

[65] Développement des ressources humaines Canada, Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2002.

- L'alphabétisation des Autochtones doit être abordée selon une perspective holistique qui reconnaît et nourrit l'esprit, le cœur, la pensée et le corps des apprenants autochtones.

- L'alphabétisation des Autochtones est une question intergénérationnelle qui sera davantage favorisée si l'on adopte une approche communautaire axée sur la famille.

- Pour que les programmes d'alphabétisation des Autochtones soient pertinents et utiles pour les apprenants, il faut que les valeurs et la culture des peuples autochtones, leur expérience et leur histoire se reflètent dans les documents utilisés dans les programmes d'éducation de base et d'alphabétisation des adultes.

- Pour les apprenants autochtones, il est tout aussi important d'apprendre une langue autochtone que d'apprendre à lire et à écrire l'anglais ou le français. Le Canada compte 50 langues autochtones, mais en 1996, seulement trois (le cri, l'ojibwa et l'inuktitut) constituaient la langue maternelle d'un nombre suffisant de personnes pour être considérées viables à long terme.

- Certains Autochtones tiennent énormément à ce que l'anglais soit enseigné comme langue seconde, après la langue maternelle.

- Pour réussir, les projets d'alphabétisation des Autochtones doivent pouvoir compter sur un financement suffisant à long terme, puisque l'acquisition de ce type de compétences prend du temps.

- Les fournisseurs de services sont obligés de consacrer du temps à la préparation de rapports liés aux accords de financement; or, ce temps serait beaucoup plus utile s'il servait à la prestation de programmes d'alphabétisation.

- Les actuelles lignes directrices et mesures d'alphabétisation ne rendent pas compte des réels accomplissements et succès des apprenants autochtones.

- Les programmes de formation fédéraux sont axés uniquement sur la préparation à l'emploi plutôt que sur l'acquisition des capacités de lecture et d'écriture essentielles pour permettre à une personne de réussir dans un programme de formation ou un emploi.

Nous ne disposons pas de statistiques pour notre travail de recherche, étant donné que les Autochtones n'étaient pas suffisamment représentés dans la première enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes. Il est donc difficile d'extrapoler de manière constructive. Pour ce qui est de la deuxième enquête sur l'alphabétisation, nous sommes en train d'examiner les résultats et nous devrions disposer sous peu de cette information. J'utilise donc les statistiques de l'enquête post-censitaire sur les Autochtones, qui n'a pas porté spécifiquement sur l'alphabétisation, mais plutôt sur le niveau d'instruction. Le niveau d'instruction dans les collectivités autochtones est inférieur de moitié à peu près à celui des collectivités non autochtones. De nombreux facteurs contribuent à cela — par exemple, les enseignants dans les établissements scolaires ne comprennent pas les styles d'apprentissage ou les réalités politiques et socioéconomiques qui affectent les Autochtones. **(Priscilla George, coordonnatrice, National Aboriginal Design Committee)**[66]

Nous sommes riches sur le plan des ressources et de la culture, mais en même temps les Territoires du Nord-Ouest ont l'un des plus faibles taux d'alphabétisation au pays. Parmi nos résidents autochtones, 50 % ne sont pas suffisamment alphabétisés pour répondre aux exigences complexes du monde d'aujourd'hui. Au Canada, c'est inacceptable. **(Cate Sills, directrice exécutive, Northwest Territories Literacy Council)**[67]

À titre d'éducatrice, j'ai sans cesse martelé et enseigné, défendu et crié sur tous les toits qu'il vaut mieux éduquer un enfant dans sa langue maternelle. J'ai imploré les parents, emprunté et volé de leur temps pour tenter de les en convaincre. [...] Après mes années d'enseignement, j'ai toujours été convaincue que, lorsqu'on éduque un enfant dans sa langue maternelle, on n'a pas à lui inculquer ses valeurs, ni ses traditions ni son histoire, parce qu'elles sont incluses incidemment dans le langage. [...] Au moyen de tests et de petites études que nous avons réalisés à l'université, je constate que les enfants, lorsqu'on leur enseigne l'anglais, langue seconde, se tirent mieux d'affaire du point de vue de la fierté, de la volubilité et de tout ce que suppose le fait de se tenir debout pour lire à voix haute. **(Murdena Marshall, professeure agrégée à la retraite, Mi'kmaw Kina'matnewey)**[68]

Vous avez parlé des atrocités : dans le réseau des pensionnats, une génération toute entière a perdu la capacité de communiquer dans sa propre langue. Maintenant, ces gens ont peur de prendre part à l'éducation de leurs enfants, parce qu'ils ne savent pas comment. De notre point de vue, au Chief Dan George Centre, nous voulons intégrer les parents à l'apprentissage des jeunes pour que les échanges aillent dans les deux sens, pour que nous soyons mieux à même d'alphabétiser nos enfants. Il peut s'agir de choses toutes simples — comment lire des ordonnances, les questions de santé et de sécurité qui s'y rattachent, le problème de la nutrition, la capacité de lire une étiquette. Ce sont des choses que nous tenons pour acquises. **(Darrel Mounsey, directeur exécutif, Chief Dan George Centre for Advanced Education, Université Simon Fraser)**[69]

---

66 DRHCPH, *Témoignages* (15:45), séance n° 10, le 4 février 2003.

67 DRHCPH, *Témoignages* (15:30), séance n° 18, le 20 mars 2003.

68 DRHCPH, *Témoignages* (10:55), séance n° 20, le 27 mars 2003.

69 DRHCPH, *Témoignages* (11:35), séance n° 20, le 27 mars 2003.

> Elles [les personnes apprenantes] savent que leur enfant saura lire si elles savent lire, ce qui signifie que les générations subséquentes apprendront à lire. Dès que la lumière se fait, nous entendons: « Puis-je amener ma fille? Puis-je amener mon fils? ». [...] Quand, à la porte, je dois dire: « Désolée, vous ne pouvez pas entrer, je n'ai pas assez d'argent pour embaucher une autre personne... », je constate ce besoin immense, mais j'ai dû présenter une demande par écrit et la faire parvenir à quelqu'un qui trône dans une tour d'ivoire, sans moyen de comprendre à qui j'ai affaire [...]. **(Karen McClain, instructeur, Peterborough Native Learning Centre)**[70]

Face à ces questions, de nombreux témoins ont soumis les recommandations suivantes au gouvernement fédéral :

- appuyer l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie ou d'un plan d'action d'alphabétisation des Autochtones qui sera géré et exploité par les peuples autochtones;

- appuyer la création d'un organisme autochtone national d'alphabétisation qui fournira un réseau, des études et un appui aux intervenants en alphabétisation autochtones;

- fournir des fonds aux collectivités autochtones pour qu'elles évaluent leurs besoins et déterminent leurs propres solutions;

- financer des projets d'alphabétisation en langues autochtones;

- intégrer des programmes et des pratiques d'alphabétisation adaptés aux politiques et programmes existants pour les peuples autochtones;

- modifier les actuels programmes fédéraux de formation (p.ex. la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones et les programmes découlant de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*) afin qu'ils soient moins axés sur des résultats immédiats en matière d'emploi. Les lignes directrices s'appliquant au financement devront être plus souples et reconnaître la nécessité de fournir des cours d'alphabétisation avant de passer à des mesures précises de formation et d'emploi;

- fournir un financement durable et des ressources à long terme au projet d'alphabétisation des Autochtones, ainsi que l'infrastructure nécessaire à la prestation de programmes (p.ex. prévoir un nouveau mécanisme de financement que le Secrétariat national à l'alphabétisation consacrera aux projets d'alphabétisation des Autochtones).

---

[70] DRHCPH, *Témoignages* (11:45), séance n° 20, le 27 mars 2003.

> Je crois comprendre que les ententes sur le développement du marché du travail sont en voie de renégociation ou le seront sous peu. À mon avis, ces ententes illustrent très bien comment nous pouvons intégrer l'alphabétisation dans d'autres programmes et services gouvernementaux. Ces ententes en sont un exemple, mais les ententes du développement des ressources humaines autochtones en sont un autre. De plus, des fonds prévus à la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* pourraient assurément servir à financer les activités d'alphabétisation. Différents programmes et services gouvernementaux pourraient servir à financer ces activités pendant que le gouvernement fédéral négocie ces accords avec les provinces et les territoires. **(Cate Sills, directrice exécutive, Northwest Territories Literacy Council)**[71]

> D'abord, [...] je crois que les programmes doivent être conçus localement en fonction de diverses stratégies. Oui, il pourrait y avoir une seule et unique stratégie, mais les besoins de chaque nation et les besoins de chaque collectivité sont uniques. Je crois qu'il est important de le prendre en considération. De même, il est très difficile de dissocier les éléments de l'alphabétisation à différents niveaux. Vous parlez de l'alphabétisation des Autochtones en milieu de travail. Pour que nos gens apprennent à lire et à écrire, nous devons commencer à travailler avec eux avant même qu'ils aillent à l'école. C'est donc tout relié, et je crois qu'il est important de le savoir. Plus il y a de gens qui apprennent à lire et à écrire, plus il y aura en milieu de travail des gens qui savent lire et écrire, au bout du compte. Donc, oui, nous pouvons nous concentrer sur le cas des étudiants adultes, et nous pouvons nous concentrer sur le cas des enfants d'âge préscolaire, et nous pourrons nous concentrer sur les jeunes et sur nos aînés, mais on ne saurait prendre des petits fragments comme cela et travailler ainsi. Je crois qu'il est très important d'adopter une approche holistique face à toute stratégie qui s'inscrit dans une recommandation. **(Irene La Pierre, directrice, Piitoayis Family School, Conseil scolaire de Calgary)**[72]

> D'abord, utiliser les commentaires des praticiens des programmes avant de créer des initiatives et des lignes directrices. À titre de travailleurs de première ligne appelés à intervenir auprès des apprenants qui s'adressent à nous, nous savons combien de temps il faut et nous sommes fondamentalement au courant des besoins à satisfaire avant qu'ils ne puissent commencer à apprendre. Nous devons nous faire entendre. **(Karen McClain, instructeur, Peterborough Native Learning Centre)**[73]

> Premièrement, on doit trouver un moyen d'assurer un financement sûr et à long terme pour l'alphabétisation des Autochtones, et les initiatives dans le domaine doivent aller là où sont les Autochtones, et non le contraire. **(Edwina Wetzel, directrice de l'éducation, École Ste-Anne, Première Nation de Conne River)**[74]

Les études et les documents produits par les organismes métisses sur l'alphabétisation des Métis et des Indiens non inscrits reprennent les questions et recommandations qui précèdent. Cependant, ces organismes estiment aussi nécessaire une évaluation nationale des besoins en alphabétisation des Métis et des Indiens non inscrits, ainsi que la création d'une coalition nationale d'alphabétisation pour ces groupes.

---

[71] DRHCPH, *Témoignages* (15:55), séance n° 18, le 20 mars 2003.

[72] DRHCPH, *Témoignages* (12:55), séance n° 20, le 27 mars 2003.

[73] DRHCPH, *Témoignages* (11:00), séance n° 20, le 27 mars 2003.

[74] DRHCPH, *Témoignages* (11:15), séance n° 20, le 27 mars 2003.

Le Comité a été informé que des mesures ont été prises pour remédier à bon nombre des questions touchant l'alphabétisation des Autochtones. À la suite d'un rassemblement national sur la question tenu au Canada il y a quelques années, 129 représentants de chaque province et chaque territoire ont créé le Aboriginal Design Committee, qu'ils ont chargé de former un organisme national pour l'alphabétisation des Autochtones et qui est sur le point de se constituer en personne morale[75]. Des organismes sans but lucratif ont créé des conseils d'alphabétisation qui servent les Autochtones (p.ex. l'Ontario Native Literacy Coalition, le Nunavut Literacy Council et le Northwest Territories Literacy Council). Le Secrétariat national à l'alphabétisation finance aussi un certain nombre de projets. Le Comité sait que l'alphabétisation est un projet de longue haleine et qu'il faudra énormément de travail pour remédier à l'illettrisme de nombreux Autochtones au Canada. Nous estimons que le gouvernement fédéral doit absolument intervenir pour faire en sorte que les membres des Premières nations habitant dans les réserves aient accès à une éducation de qualité et que les Autochtones partout au Canada aient accès à des ressources culturellement significatives afin de hausser les capacités linguistiques et le degré d'alphabétisation des générations actuelles et futures.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral commence dès maintenant à consulter les communautés autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'élaborer une stratégie d'alphabétisation des Autochtones qui suit une perspective holistique, qui respecte les langues, les traditions et les valeurs autochtones et qui est financée à un niveau correspondant à la gravité du problème de sous-alphabétisation des Autochtones.

Recommandation 8

Le Comité sait que la mise en œuvre d'une stratégie d'alphabétisation des Autochtones prendra du temps. En attendant, il recommande qu'un nouveau volet de financement soit créé au Secrétariat national à l'alphabétisation, soit le mécanisme de financement autochtone. Le gouvernement devra ajouter 5 millions de dollars au nouveau mécanisme, en sus du montant (environ 2 millions de dollars) que le Secrétariat consacre déjà aux projets d'alphabétisation des Autochtones; la moitié de cet ajout sera confiée à l'organisme national d'alphabétisation des Autochtones que le National Aboriginal Design Committee est en voie de créer, tandis que l'autre moitié sera allouée par le biais des actuels mécanismes de financement, comme cela se fait actuellement.

---

[75] DRHCPH, *Témoignages* (15:45), séance n° 10, le 4 février 2003.

Recommandation 9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral affecte 15 millions de dollars à des Ententes supplémentaires sur le développement des ressources humaines autochtones afin de financer les projets d'alphabétisation des Autochtones en milieu de travail[76]. De plus, une partie des nouveaux fonds (soit 25 millions de dollars au cours des deux prochaines années) versés en vertu du Partenariat autochtone pour l'acquisition de compétences et l'emploi sera réservée à l'alphabétisation et à l'acquisition de capacités au calcul dans le cadre de grands projets d'un bout à l'autre du pays. De plus, toute stratégie fédérale existante visant à accroître la participation des Autochtones sur le marché du travail devra comporter une éducation de base améliorée et des programmes d'alphabétisation de qualité.

V. RENFORCER LES CAPACITÉS, RESSERRER LES PARTENARIATS ET ÉLABORER DE NOUVELLES APPROCHES

1. Élargir le mandat et les capacités du Secrétariat national à l'alphabétisation

Le Secrétariat national à l'alphabétisation (SNA) a vu le jour dans la foulée du discours du Trône de 1986 dans lequel le gouvernement fédéral s'était engagé « à collaborer avec les provinces, le secteur public et les organismes bénévoles à la mise au point de mesures qui permettront aux Canadiens d'acquérir le degré d'alphabétisme nécessaire pour bénéficier pleinement des avantages d'une société avancée ». Le Cabinet a autorisé la création de l'organisme en 1987. Aux dires des témoins, le SNA a accompli depuis 1988 un excellent travail en établissant et en entretenant des partenariats pour promouvoir l'alphabétisation au Canada.

> Le gouvernement fédéral joue un rôle important en finançant le Secrétariat national à l'alphabétisation et d'autres initiatives. Le Secrétariat fait un excellent travail mais est restreint par ses ressources et son mandat limités. **(Wendy DesBrisay, directrice générale, Movement for Canadian Literacy)**[77]

> J'aimerais tout d'abord remercier [...] le Secrétariat national à l'alphabétisation de fournir à des coalitions comme la nôtre les ressources et les conseils dont nous avons besoin pour remplir notre mandat. **(Jean Rasmussen, directrice, Alphabétisation familiale, British Columbia Literacy)**[78]

---

[76] L'augmentation du financement que nous proposons dans le cadre de ces ententes est proportionnelle à l'accroissement proposé en vue des ententes sur le développement du marché du travail.

[77] DRHCPH, *Témoignages* (15:45), séance n° 12, le 11 février 2003.

[78] DRHCPH, *Témoignages* (15:20), séance n° 18, le 20 mars 2003.

> ... le Secrétariat national à l'alphabétisation serait le secret de polichinelle du gouvernement. Il est très bien parvenu à établir les types de partenariats et la capacité nécessaires au niveau régional et local, ainsi qu'au niveau provincial et territorial, pour faire bouger les choses dans le domaine de l'alphabétisation. Je pense donc qu'on a déjà l'ébauche d'un système de mise en application. Son mandat doit être élargi, il doit disposer de plus de ressources, mais je pense qu'il a la capacité de faire avancer cette cause. **(Cate Sills, directrice exécutive, Northwest Territories Literacy Council)**[79]

> Les montants que notre coalition reçoit du SNA sont essentiels à la mise en place d'une infrastructure, ainsi que de programmes et de services d'alphabétisation dans tout le territoire. Sans cela, il n'y aurait pas d'infrastructure d'alphabétisation au Nunavut. **(Cayla Chenier, coordonnatrice de développement de l'alphabétisation, Nunavut Literacy Council)**[80]

Le SNA travaille en partenariat avec les provinces, les organismes bénévoles, les entreprises, les syndicats et d'autres intervenants en alphabétisation pour stimuler l'intérêt à l'égard de l'alphabétisation et au savoir lire et écrire. Pour ce faire, on a recours au financement de projets dans cinq secteurs d'activités principaux : (1) élaboration de matériel didactique et d'outils; (2) recherche; (3) amélioration de l'accès et diffusion; (4) coordination et partage de l'information; (5) sensibilisation accrue du public. Le SNA ne participe pas directement à la mise en œuvre des programmes d'alphabétisation destinés aux Canadiens. Cette responsabilité est assumée par le système d'enseignement, les groupes bénévoles, les organismes d'alphabétisation, les syndicats et d'autres groupes spécialisés en la matière. En 2002-2003, environ 16 % des projets financés avaient pour but de sensibiliser le public, une activité que tous les membres du Comité estiment très importante et dont la portée doit être élargie. Environ 27 % des projets visaient l'élaboration de matériel didactique, 33 % portaient sur la coordination et le partage d'information, 11 % avaient trait à la recherche, tandis que 13 % concernaient l'amélioration de l'accès et la diffusion.

Le rôle du SNA en est un de facilitateur, c'est-à-dire qu'il réunit des organismes qui peuvent tirer parti de leurs expériences respectives. Les projets sont financées par la voie de deux types de mécanismes : le mécanisme de financement fédéral-provincial-territorial et le mécanisme de financement national. Grâce au mécanisme de financement fédéral-provincial-territorial, le SNA parraine des projets axés sur les besoins régionaux ou locaux qui, en conséquence, varient en fonction des priorités et des demandes des provinces/territoires[81]. En vertu de l'entente de financement initial, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont été invités à contribuer au financement des projets dans la même proportion que le SNA. Aujourd'hui, les contributions de ces gouvernements dépassent souvent celle du SNA. Par exemple, on nous a dit que les contributions du Manitoba et de l'Ontario étaient maintenant respectivement 3 et 10 fois plus importantes que celle du gouvernement fédéral. Les fonds réservés au Québec sont régis par une

---

[79] DRHCPH, *Témoignages* (16:30), séance n° 18, le 20 mars 2003.

[80] DRHCPH, *Témoignages* (15:55), séance n° 19, le 25 mars 2003.

[81] Chaque province ou territoire a un coordonnateur à l'alphabétisation.

entente ministérielle qui précise notamment les groupes devant être financés et les niveaux de financement. À peu près la moitié du budget des subventions et contributions du SNA est alloué par la voie du mécanisme de financement fédéral-provincial-territorial.

Grâce au mécanisme de financement national, le SNA appuie des projets d'alphabétisation en partenariat avec les organismes nationaux d'alphabétisation, les coalitions provinciales-territoriales d'alphabétisation, les entreprises, les syndicats et les organismes non gouvernementaux qui s'intéressent à l'alphabétisation. Le SNA a encouragé le partage d'expertise en matière de pratiques exemplaires afin de prévenir le double emploi et d'accroître l'efficacité. De même, dans son travail auprès des entreprises et des syndicats, il a encouragé la multiplication d'occasions d'apprentissage non traditionnelles et le recours à des méthodes novatrices pour promouvoir l'apprentissage tant en milieu de travail qu'ailleurs.

Le financement offert par l'intermédiaire du SNA et l'établissement de partenariats facilitent la mise en commun des ressources grâce à l'obtention d'engagements financiers de la part d'une vaste gamme de sources gouvernementales et non gouvernementales. Le Comité s'est fait dire à maintes reprises que l'un des secrets du succès de la politique canadienne en matière d'alphabétisation réside dans les partenariats établis avec l'appui du SNA. Il ne fait aucun doute que ces partenariats permettent une concentration des ressources et un échange d'idées. Ils renseignent aussi les intervenants en alphabétisation sur ce qui se fait et, dans un contexte où les ressources sont limitées, il est crucial non seulement de réduire le double emploi mais aussi de reproduire ce qui fonctionne le mieux.

En plus de déplorer le sous-financement du SNA, certains témoins ont exprimé des réserves au sujet de son mandat qui, selon eux, l'empêche d'offrir un financement permanent aux projets d'alphabétisation qui fonctionnent bien. On nous a dit que le financement ne pouvait dépasser trois ans et que cette contrainte limitait la capacité du SNA d'élargir sensiblement l'application de projets fructueux.

> ... un projet initial du Secrétariat d'un montant de 80 000 $ pour une campagne de sensibilisation sociale aux besoins en alphabétisation a donné un rendement de 7 dollars pour 1. Cette subvention d'amorçage nous a permis d'aller chercher 40 000 $ auprès de la province pour appuyer cette campagne; de recueillir un montant de 58 000 $ auprès du secteur des affaires lors des deux tournois de golf PGI suivants, que nous avons investi dans l'octroi de bourses d'apprentissage et l'achat de nouveau matériel; d'obtenir une subvention de 100 000 $ de la Corporation manitobaine des loteries pour réaliser une série d'émissions télévisées que des milliers de personnes ont pu recevoir par satellite cet hiver; et enfin de nous associer à la Winnipeg Foundation dans la publicité diffusée à la radio et sur des affiches pour annoncer cette campagne. (**Marg Rose, directrice exécutive, Partners of Manitoba**)[82]

---

[82] DRHCPH, *Témoignages* (15:35), séance n° 18, le 20 mars 2003.

Depuis sa création, le SNA a travaillé avec plus de 1 400 organismes, notamment avec des organismes d'alphabétisation, des conseils scolaires et des collèges communautaires ainsi que des organismes nationaux oeuvrant dans les domaines de la santé, de la justice pénale, des transports et de la condition féminine. Depuis 1988, il a financé plus de 5 000 projets.

Le graphique 4 donne un aperçu des dépenses du SNA au titre des subventions et contributions depuis 1988-1989. Comme l'illustre le graphique, le niveau des dépenses au titre de l'alphabétisation, en dollars courants et en dollars constants, s'est légèrement accru au cours de cette période. Le niveau des dépenses en 2002-2003 est anormalement gonflé parce qu'il comprend un don unique de 5 millions de dollars fait à la mémoire de Peter Gzowski. En 2003-2004, les dépenses prévues au titre du Programme national d'alphabétisation sont évaluées à 28,2 millions de dollars[83].

> On peut dire que malheureusement, les francophones accusent un niveau d'alphabétisme beaucoup plus faible que les anglophones. Dans un monde comme le nôtre, on ne peut pas se permettre d'avoir, à cet égard, une sous-population qui serait celle des francophones. Donc, en termes d'intervention, il faudrait peut-être voir à fixer des priorités. **(Luce Lapierre, présidente, Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français)**[84]

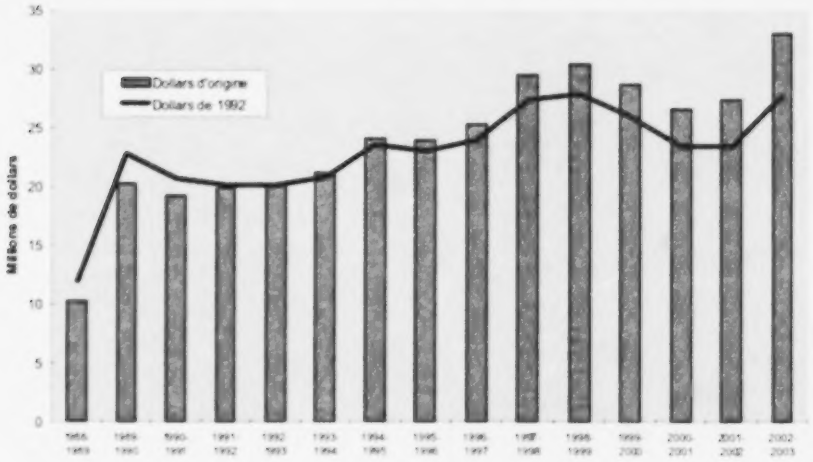
Compte tenu de l'ampleur du problème d'analphabétisme au pays, les niveaux de dépenses indiqués dans le graphique 4 seraient, selon les témoignages recueillis et de l'avis de la plupart des membres du Comité, cruellement insuffisants. Certains d'entre nous s'inquiètent toutefois à l'idée d'allouer d'importantes sommes d'argent au SNA sans vraiment savoir dans quelle mesure les besoins en alphabétisation dépassent notre capacité d'y répondre. De plus, les membres croient qu'il est crucial que le SNA acquière une meilleure compréhension de l'incidence de ces dépenses sur les niveaux d'alphabétisation. Nous sommes tout à fait conscients du fait que le SNA n'est qu'un intervenant parmi tant d'autres dans l'arsenal de moyens mis en œuvre pour hausser le niveau de littératie des Canadiens; il importe néanmoins de trouver une façon de mieux mesurer le succès et l'efficacité du programme puisque, selon une récente évaluation qui en a été faite, cet aspect laisse actuellement à désirer.

---

[83] Développement des ressources humaines Canada, *Budget principal des dépenses 2003-2004. Partie III — Rapport sur les plans et les priorités*, 2003, p. 90.

[84] DRHCPH, Témoignages (16:45), séance n° 12, le 11 février 2003.

GRAPHIQUE 4 - Subventions et contributions du Secrétariat national à l'alphabétisation



Source : Développement des ressources humaines Canada, Secrétariat national à l'alphabétisation et Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

> Nous ne mesurons pas les résultats de chaque personne. Parce que nous finançons des organismes tiers pour faire ce travail, nous ne comptons pas le nombre de participants, ni le nombre de Canadiens qui profitent de nos programmes. C'est là [...] l'un des aspects à améliorer, selon notre récente évaluation du SNA. Nous devons vraiment trouver des façons de conserver ces données. Nous commençons maintenant à avoir à notre disposition des instruments qui permettent d'évaluer les capacités de lecture et d'écriture d'une personne lorsqu'elle s'inscrit à un programme. Il faudrait aussi faire une évaluation à la fin du programme pour voir combien de temps il a fallu et quels progrès ont été accomplis. **(Lenore Burton, directrice générale, Direction de l'apprentissage et de l'alphabétisation, Développement des ressources humaines Canada)**[85]

Le Comité est conscient que malgré certaines réserves au sujet de la capacité et du rendement du programme, nous devons commencer à nous attaquer à ce qui semble être un important sous-investissement dans l'alphabétisation. Nous devons trouver, dans le budget fédéral actuel, des fonds qui peuvent être utilisés pour accroître sensiblement nos investissements dans les projets d'alphabétisation financés par le SNA. À notre avis, ce programme devrait être le premier à profiter de l'engagement pris par le gouvernement dans *La mise à jour économique et financière d'octobre 2002* quant à la réaffectation des ressources en fonction des priorités. Dans le budget de février 2003, le gouvernement a indiqué son intention de réaffecter un milliard de dollars par année provenant de programmes de dépenses existants, à compter de 2003-2004[86].

---

[85] DRHCPH, *Témoignages* (16:15), séance n° 26, le 1er mai 2003.

[86] Ministère des finances, *Le plan budgétaire de 2003*, le 18 février 2003, p. 29.

Grâce au Secrétariat national à l'alphabétisation et aux partenaires locaux, comme nous, mais aussi à beaucoup d'autres, nous avons constitué depuis 1988 une base solide partout au pays sans toutefois parvenir à rejoindre suffisamment de gens. Nous touchons entre 5 et 10 % de la population dont on parle et dont il est question ici en comité. C'est donc dire qu'une augmentation du financement [...] je comprends qu'il y a des limites. C'est pourquoi nous encourageons le Comité à poursuivre son examen et à collaborer avec nous pour établir un niveau de financement [...] qui nous permettra d'avoir un réel impact et de venir en aide à un grand nombre de gens. **(John O'Leary, président, Collège Frontière)**[87]

... il faut en effet investir plus d'argent et [...] je pense aussi qu'il faut consacrer plus d'argent au Secrétariat national à l'alphabétisation. **(Christian Pelletier, coordonnateur, Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec)**[88]

Je dois le dire publiquement, le Secrétariat national en alphabétisation de DRHC, mérite des éloges. Il a offert un important soutien financier et technique au Congrès du travail du Canada, à ses syndicats affiliés ainsi qu'aux fédérations de travailleurs provinciales et territoriales engagées dans des projets d'alphabétisation depuis 1988 et a offert aux syndicats un soutien indispensable pour renforcer leur capacité de faire avancer le dossier de l'alphabétisation au travail et auprès des instances responsables de la politique gouvernementale. Il n'a toutefois plus les ressources pour répondre à la demande actuelle. **(Kenneth Georgetti, président, Congrès du travail du Canada)**[89]

Recommandation 10

Le Comité recommande :

- **que le budget annuel des subventions et contributions du Secrétariat national à l'alphabétisation soit porté de 28,2 à 50 millions de dollars, à l'exclusion des nouveaux fonds destinés au mécanisme de financement autochtone proposé. L'attribution des nouveaux fonds devra continuer de se faire par la voie du mécanisme de financement national et du mécanisme de financement fédéral-provincial-territorial, de même que conformément à l'entente conclue avec le Québec, et devra respecter toutes les autres conditions pouvant découler d'une éventuelle entente relative à la mise en place d'un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul. [La mention d'un accord pancanadien vise à souligner que le gouvernement fédéral doit chercher à obtenir l'accord unanime des provinces et des territoires pour tenter de trouver une solution au grave problème de sous-alphabétisation du pays. S'il n'est pas**

---

87 DRHCPH, *Témoignages* (17:20), séance n° 12, le 11 février 2003.

88 DRHCPH, *Témoignages* (17:15), séance n° 19, le 25 mars 2003.

89 DRHCPH, *Témoignages* (16:30), séance n° 23, le 18 avril 2003.

possible d'obtenir un accord unanime, le Comité invite le gouvernement fédéral à collaborer individuellement avec chaque province et territoire pour parvenir aux mêmes fins. Dans un cas comme dans l'autre, comme cette question relève exclusivement de la compétence des provinces et des territoires, un accord est nécessaire pour officialiser l'aide fédérale.];

- **que le tiers de l'augmentation soit alloué aux projets admissibles pour plusieurs années afin d'évaluer dans quelle mesure un financement stable influe sur la hausse du niveau d'alphabétisation et sur l'acquisition de capacités au calcul;**

- **que le Secrétariat national à l'alphabétisation se serve de son important réseau de partenariats pour évaluer dans quelle mesure la demande de programmes d'alphabétisation dépasse l'offre;**

- **que le Secrétariat national à l'alphabétisation soit à l'écoute des besoins en alphabétisation des adultes francophones, étant donné les résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes selon lesquels la proportion d'adultes sous-alphabétisés est plus élevée chez les francophones que chez les anglophones;**

- **que le Secrétariat national à l'alphabétisation établisse, de concert avec les intervenants en alphabétisation, des objectifs et des indicateurs de rendement clairs et mesurables afin d'évaluer les compétences en lecture, en écriture et en calcul des apprenants, à partir desquelles les bénéficiaires de l'aide du SNA devront faire rapport. Une fois ces indicateurs de rendement établis, Développement des ressources humaines Canada devra en faire rapport chaque année dans son rapport sur le rendement.**

2. Aider les collectivités et les familles

Toute politique d'alphabétisation doit reconnaître le rôle important de la famille pour ce qui est d'alphabétiser les enfants et de leur faire comprendre la valeur de la lecture et de l'écriture, car l'apprentissage commence à la maison. Les recherches montrent que les premières années, soit la période allant de la conception à six ans, sont les plus importantes pour le cycle de développement du cerveau et l'apprentissage subséquent. Selon une étude, faire la lecture à un enfant et jouer avec lui pendant les 36 premiers mois de la vie favorisent l'acquisition de la capacité verbale[90]. Malheureusement, les parents peu alphabétisés sont incapables de participer vraiment à

[90] Margaret McCain et Fraser Mustard, *Inverser la véritable fuite des cerveaux — Étude sur la petite enfance*, Rapport final, avril 1999, p. 36.

l'alphabétisation de leurs enfants. Le Comité estime donc que toute politique cohérente en cette matière doit comporter, parmi ses composantes essentielles, un volet « alphabétisation des familles ».

Dans ce type de programme, la famille est considérée comme une unité apprenante. L'un des objectifs en est de valoriser la lecture et l'apprentissage en tant qu'activité familiale. L'alphabétisation des familles vise aussi à rompre le cycle intergénérationnel de l'illettrisme. Il existe des preuves que ce type d'intervention atteint effectivement cet objectif socioéconomique important, mais le Comité estime néanmoins que le Secrétariat national à l'alphabétisation devrait mettre en place des projets pilotes pour évaluer cet aspect de l'alphabétisation des familles. D'après certains témoins, les recherches du National Center for Family Research, situé au Kentucky, ont démontré que lorsque les parents et les enfants participent ensemble à ce type de programme [...] après 10 ans 85 p. 100 des enfants avaient un fonctionnement correspondant ou supérieur à leur degré de scolarisation et 66 p. 100 des parents avaient un emploi rémunéré ou avaient entrepris des études[91].

> J'aimerais vous citer quelques exemples authentiques des résultats de l'alphabétisation. Dans le nord de la Saskatchewan, le président de l'association Laubach, un bénévole, a enseigné à lire et à écrire à un jeune homme appelé Daniel. Or, celui-ci est aujourd'hui le premier membre de sa famille, depuis cinq générations, qui ne soit pas assisté social. Le cycle familial a donc été rompu et on a vu naître une nouvelle valeur dans cette famille. **(Robin Jones, directrice exécutive, Laubach Literacy of Canada)**[92]

> ... en 1994, ma partenaire Laureen MacKenzie et moi-même avons eu une idée que nous avons soumise aux responsables de ce partenariat fédéral-provincial. Nous avons obtenu une petite subvention qui nous a permis d'approfondir et de perfectionner notre idée. C'est ainsi qu'est né le Literacy and Parenting Skills (LAPS). Il s'agit d'un programme d'alphabétisation en milieu familial qui aide les participants à apprendre à lire, tout en rehaussant leurs aptitudes parentales. Notre programme est maintenant connu à l'échelle nationale, et il a été adapté à diverses clientèles : Premières Nations, francophones, et parents illettrés dont l'anglais est la langue seconde. **(Elaine Cairns, vice-présidente, Alberta Literacy)**[93]

> Notre programme comporte un volet familial, ce qui fait de nous une école unique: en fait, nous misons sur les parents à titre de partenaires de l'éducation, l'accent étant une fois de plus mis sur l'alphabétisation en famille, les familles saines, les familles et la culture et l'adoption de modes de vie sains. Nous [élaborerons] des programmes, des manifestations et des événements culturels visant à aider les familles à renforcer leurs relations avec l'école et à sensibiliser les familles elles-mêmes. Le volet familial du programme a été rendu possible grâce à des fonds

---

91 DRHCPH, *Témoignages* (16:05), séance n° 18, le 20 mars 2003.

92 DRHCPH, *Témoignages* (16:25), séance n° 12, le 11 février 2003.

93 DRHCPH, *Témoignages* (15:25), séance n° 18, le 20 mars 2003.

> destinés au développement de la petite enfance. Nous avons eu la chance de toucher une partie de cet argent. **(Irene La Pierre, directrice, Piitoayis Family School, Calgary Board of Education)**[94]

> Grâce [au programme « Tools For Community Building »], Holman, une petite collectivité inuite de la côte Arctique, a pu élaborer son propre plan complet d'alphabétisation familiale en organisant des partenariats avec l'école locale, la garderie, le programme linguistique et culturel, les aînés et les parents. Ainsi est né tout un éventail de programmes qui appuient des activités culturelles et des activités d'alphabétisation en anglais et en langue inuinnaktune, c'est-à-dire qu'on a atteint le double objectif d'un appui à l'alphabétisation par la langue et d'une revitalisation de la culture. **(Cate Sills, directrice exécutive, Northwest Territories Literacy Council)**[95]

> Il a été question, dans le budget fédéral, de l'adoption de mesures qui contribueraient à améliorer les programmes de formation des Autochtones et à accroître la participation des collectivités et des parents. Ce facteur est très important. Lorsque les parents s'intéressent davantage à l'éducation de leurs enfants, à leurs résultats scolaires, cela a un impact positif sur les jeunes et les étudiants. Donc, il faut se concentrer davantage sur l'alphabétisation des familles, aider les parents et les grands-parents — ce sont souvent eux qui s'occupent des enfants — à maîtriser davantage l'anglais, à collaborer de plus près avec les jeunes écoliers. La participation de la collectivité et des parents est donc essentielle. **(Danette Starr-Spaeth, directrice générale du Secrétariat à l'éducation et à la formation, Federation of Saskatchewan Indian Nations)**[96]

Incontestablement, les collectivités axées sur l'apprentissage favorisent l'alphabétisation des familles. La notion d'une « collectivité apprenante » s'étend bien au-delà du système scolaire classique et englobe les capacités qui sont disponibles dans l'ensemble des secteurs public et privé (secteur bénévole, bibliothèques, musées, organismes de services de santé et de services sociaux, lieux de travail, écoles, etc.). En créant des partenariats entre tous les intervenants et en intégrant les moyens, les collectivités apprenantes peuvent répondre plus adéquatement aux besoins en capital humain d'une société dont le niveau de connaissance est à la hausse[97].

> Je pense que ce serait bien de pourvoir aux soins à l'enfance ... Je pense aussi qu'il serait nécessaire de verser plus d'argent aux organisations en alphabétisation pour les assister dans le travail qu'elles font. Ainsi, elles pourraient embaucher plus d'employés et accueillir plus d'apprenants.[98]

---

[94] DRHCPH, *Témoignages* (10:50), séance n° 20, le 27 mars 2003.

[95] DRHCPH, *Témoignages* (15:30), séance n° 18, le 20 mars 2003.

[96] DRHCPH, *Témoignages* (15:45), séance n° 21, le 1 avril 2003.

[97] Comme il en a été question ailleurs dans le rapport, une aide à la formation supplémentaire pourrait selon nous jouer un rôle important pour encourager les personnes concernées à participer, avec succès, à une formation en alphabétisation. Selon la recherche menée par Mme Ellen Long d'Alpha Plus, les facteurs socioéconomiques, dont l'accès aux garderies, sont considérés comme les principaux obstacles à la participation à une formation en alphabétisation. Surmonter ces obstacles exigera sans doute une meilleure approche à l'intégration des ressources d'apprentissage dans nos collectivités.

[98] Learners Advisory Network for the Movement for Canadian Literacy, mémoire présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes, avril 2003.

> L'aide à l'apprentissage et la facilité d'accès (tuteurs, copistes, évaluations adaptées, équipement technologique spécial et ainsi de suite) sont essentiels pour les adultes qui éprouvent des troubles d'apprentissage[99].

Le Comité a entendu des témoignages sur une initiative d'alphabétisation concernant une collectivité entière. Il s'agit de Birmingham, l'une des villes les plus diversifiées culturellement d'Angleterre. L'initiative a été suscitée par le déclin prolongé de l'industrie de l'automobile, secteur manufacturier traditionnel de cette ville. En 1995, les premières mesures ont été prises pour transformer Birmingham en une attraction touristique européenne. De là est née la décision d'effectuer un investissement important dans le capital humain. Non seulement le taux des études secondaires terminées dans la ville était inférieur à la moyenne nationale, mais une forte proportion des adultes était plus ou moins illettrée. Ainsi a-t-on découvert que les enfants qui entraient à l'école manquaient trop souvent des compétences de base. Il fut décidé de réorienter certains des fonds destinés à l'amélioration des infrastructures matérielles pour les consacrer à l'alphabétisation et à l'acquisition de capacités au calcul dans toutes les régions, tranches d'âge et secteurs de la ville[100]. Nous avons appris qu'une décennie d'apprentissage inspirée en partie du « Core Skills Development Partnership » de Birmingham, avait été mise en branle à Vancouver, en vue de la candidature de cette ville aux Jeux olympiques de 2010.

---

99 *Ibid.*

100 En prenant la décision de constituer le « Core Skills Development Partnership », entité officielle juridiquement indépendante et vouée à l'amélioration de l'infrastructure de la ville en matière de compétences de base, les responsables ont adopté une vision à long terme. Celle-ci visait plusieurs résultats stratégiques clés, notamment une hausse des compétences de base des enfants au moment d'entrer à l'école; une hausse des résultats scolaires des jeunes de 7 ans, 11 ans, 14 ans et 16 ans; une hausse du niveau d'alphabétisation des adultes; et une augmentation du nombre de bénévoles se consacrant à la formation de base. Pour réaliser cette vision, les responsables ont établi un plan d'entreprise qui contenait un ensemble d'objectifs à atteindre chaque année, lesquels ont été repris dans des ententes sur les activités, qui énuméraient les travaux à réaliser, dont l'avancement devait être suivi trimestriellement. Les initiatives de renouvellement des compétences humaines à Birmingham ont reçu un véritable coup de fouet, au printemps 2001, lorsque le gouvernement britannique a dévoilé sa stratégie nationale (*Skills for Life*) visant à résoudre le problème du faible niveau des connaissances en lecture, en écriture et en calcul chez les adultes. De fait, certaines des premières activités menées par Birmingham en matière de renouvellement des compétences humaines ont été incorporées dans la stratégie nationale d'alphabétisation. Muni d'un financement supplémentaire, Birmingham s'est fixé comme cible de réduire le nombre d'adultes peu alphabétisés de 25 % avant 2005 et de 50 % en 2010. En 2000, le nombre d'adultes ayant des besoins sur le plan des compétences de base a été évalué à environ 140 000. On a jugé possible de ramener ce chiffre à 70 000 en 2010, à condition que la ville puisse doubler le nombre d'apprenants adultes, doubler le taux de réussite et réduire sensiblement le nombre de jeunes qui quittent l'école mal alphabétisés. Pour cela, les responsables ont décidé qu'il fallait adopter une nouvelle démarche d'alphabétisation en milieu de travail. Sous la direction du « Learning and Skills Council » local, une campagne de sensibilisation a été mise en marche pour inciter un nombre important d'employeurs à agir. C'est ainsi qu'on a défini les besoins existants en milieu de travail, qu'on a créé des cédéroms d'auto-évaluation et qu'on a établi des centres d'apprentissage dans les milieux de travail. Le plan d'action à l'horizon 2010 de Birmingham se poursuit. Son déroulement sera sans nul doute influencé par les évaluations périodiques des activités déjà réalisées. De plus, le processus d'évaluation a posteriori permettra d'établir un catalogue des « leçons apprises » qui pourront servir dans d'autres projets en cours et à venir. (Voir *Moving the Mountain: A Whole-City Approach to Basic Skills Development*, où sont réunis les exposés de Geoff Bateson, directeur du Birmingham Core Skills Development Partnership. Ces renseignements ont été fournis par Literacy British Columbia).

> Nous sommes maintenant prêts à passer à l'étape suivante en instaurant des projets d'apprentissage communautaire qui pourraient servir un double objectif. Premièrement, réaliser les objectifs du gouvernement fédéral en matière d'apprentissage et de compétences [...et accroître] le rôle de l'alphabétisation des familles dans la mise en valeur du capital social et humain. Le deuxième objectif consisterait à appuyer la candidature de Vancouver pour les Jeux olympiques par une décennie d'alphabétisation et d'apprentissage. Cette idée s'inspire de projets comme celui concernant les compétences de base, mené à Birmingham, au Royaume-Uni.**(Jean Rasmussen, directrice, Alphabétisation familiale, Literacy British Columbia)**[101]

Comme nous l'avons souligné plus haut, nous estimons que les partenariats communautaires, comme ceux qu'appuie le Secrétariat national à l'alphabétisation, sont indispensables pour réduire l'illettrisme au Canada. Ils permettent le regroupement des moyens et les échanges d'idées, et servent à renseigner les intervenants en alphabétisation de ce qui se fait, de manière à réduire autant que possible les doubles emplois et à reproduire les bonnes pratiques. L'un des partenariats communautaires qui devrait être utilisé davantage est celui du réseau des bibliothèques publiques du Canada. Malheureusement, un certain nombre d'initiatives d'alphabétisation émanant des bibliothèques ont dû cesser par manque de fonds. Parmi les programmes qui fonctionnent toujours, citons le projet vancouverois parents-enfants « Mother Goose », qui cherche à toucher les parents de jeunes enfants qui ne font pas souvent appel à la bibliothèque. À Regina, la Albert Library mène deux projets d'alphabétisation. Le premier, le Community Stories Program, amène des pompiers et des aides-bibliothécaires dans les salles de classe pour faire la lecture à des enfants de la 1ère à la 3e année. Le deuxième, le Herchmer Community School Family Literacy Project, soutient et favorise l'alphabétisation des familles. La Bibliothèque publique de Regina réalise aussi un projet informatique sur Internet, Readthis.ca, qui présente des bulletins de nouvelles rédigées en langage simple, ainsi que des questions et réponses, le tout pour aider les gens à digérer l'information. La Bibliothèque publique d'Iqaluit offre un certain nombre d'initiatives liées à l'alphabétisation, notamment la possibilité pour les détenus de l'établissement pour jeunes contrevenants et du Baffin Correction Centre qui font preuve de bonne conduite de venir à la bibliothèque une fois par semaine pour emprunter un maximum de trois livres[102].

À notre avis, l'augmentation du nombre d'initiatives comme le Programme d'accès communautaire (PAC), appuyé par Industrie Canada, et le Bureau des technologies d'apprentissage (BTA), de DRHC, favoriserait l'apprentissage dans les collectivités. Lancés dans des régions rurales en 1994, puis étendus à des collectivités urbaines en 1999, le PAC et le BTA assurent aujourd'hui un accès à Internet à de nombreux Canadiens, dont des personnes handicapées, grâce à une technologie informatique

---

[101] DRHCPH, *Témoignages* (15:20), séance n° 18, le 20 mars 2003.

[102] Canadian Library Association, *Programmes d'alphabétisation dans les bibliothèques municipales*, mémoire soumis au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes, le 10 avril 2003.

spécialisée. Le BTA offre des possibilités novatrices d'apprentissage permanent par divers moyens, notamment par la promotion et le soutien de Réseaux d'apprentissage communautaires, grâce à la technologie.

Certains témoins sont d'avis que la technologie est une arme à double tranchant pour les personnes peu alphabétisées : elle peut, nous l'avons dit, représenter un obstacle à cause du fossé numérique, mais parfois, elle stimule l'intérêt et incite à apprendre, sans compter les possibilités évidentes qu'elle offre dans les régions éloignées (apprentissage à distance).

> C'est ce que montre l'étude AlphaRoute. Nous nous sommes demandés : peut-on vraiment faire en sorte qu'une personne ayant peu de compétences puisse fonctionner indépendamment? Il existe des cybertuteurs ainsi que d'autres niveaux de soutien. Nous ne pouvons pas continuer d'espérer que les gens prendront l'initiative d'adhérer aux programmes. Il y a tellement d'obstacles concrets à ce que l'on peut offrir. Je pense que nous devons examiner cela de plus près. **(Marg Rose, directrice exécutive, Literacy Partners of Manitoba)**[103]

> Il y a trois ou quatre ans, nous avons constaté qu'une partie importante de notre clientèle était sérieusement menacée de « manquer le bateau » d'Internet. Vous connaissez sans doute les travaux effectués par le Bureau des technologies d'apprentissage de DRHC, qui a commencé par étudier la fracture numérique et qui examine aujourd'hui la double fracture numérique. Cette expérience, lancée en partenariat avec Industrie Canada, a consisté à mettre des sites du PAC à la disposition de tout le pays. Beaucoup de personnes, dont certaines avaient déjà eu du mal à utiliser Internet auparavant, s'y sont mises et ont réussi à se servir du Web et à en exploiter les possibilités. Il en reste néanmoins un certain nombre, celles qui se trouvent au niveau inférieur de la double fracture numérique, qui n'y arrivent pas. Nous avons la chance d'être l'un des premiers organismes communautaires à avoir obtenu un site du PAC, et nous l'avons installé près des locaux utilisés pour le programme d'alphabétisation. Ce site s'est progressivement intégré à ce qui est devenu le Centre d'apprentissage permanent de St. Christopher House. **(Susan Pigott, présidente et directrice générale, St. Christopher House)**[104]

Recommandation 11

Le Comité recommande que le Secrétariat national à l'alphabétisation :

- **Augmente son appui aux partenariats d'apprentissage communautaire et d'alphabétisation des familles;**

---

[103] DRHCPH, *Témoignages* (16:35), séance n° 18, le 20 mars 2003.

[104] DRHCPH, *Témoignages* (15:50), séance n° 11, le 6 février 2003.

- **Crée du matériel éducatif d'apprentissage à distance et facilite des projets qui rendent l'accès à l'alphabétisation plus équitable pour les personnes qui habitent dans des régions éloignées du pays ou qui préfèrent ne pas recevoir une formation en alphabétisation dans un établissement;**

- **Favorise et appuie d'autres initiatives d'alphabétisation qui comportent une participation des bibliothèques publiques, facteur important qui contribue à la promotion et au développement de l'alphabétisation dans nos collectivités.**

Recommandation 12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de promouvoir et d'appuyer la création et l'élargissement de réseaux qui donnent aux collectivités les moyens de renforcer leurs capacités d'apprentissage en ayant recours à la technologie des réseaux.

3. Les décrocheurs

Tout le monde sait que l'une des solutions à long terme au problème de l'illettrisme au Canada est un système d'enseignement primaire et secondaire qui fasse en sorte que tous les diplômés quittent l'école munis des connaissances de base nécessaires pour participer entièrement à la société canadienne. L'un des moyens que le gouvernement fédéral peut prendre pour aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à atteindre cet objectif réside dans le financement des évaluations du niveau d'alphabétisation des élèves. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral appuie l'évaluation des connaissances des élèves francophones et anglophones au pays, par le truchement du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE. Cet effort concerté des pays de l'OCDE vise à mesurer, selon des critères uniformes, les compétences des élèves de 15 ans dans trois domaines : la lecture, les mathématiques et les sciences. Le PISA prévoit des cycles pour chacun des domaines. En 2000, l'accent portait surtout sur la lecture; les mathématiques et les connaissances scientifiques seront examinées plus à fond en 2003 et 2006 respectivement. D'après PISA 2000, sur 31 pays, le Canada se classe au deuxième rang en lecture, au cinquième rang en sciences et au sixième rang en mathématiques[105].

> La diapositive suivante [...] illustre la capacité de lecture des jeunes de 15 ans dans les provinces et les pays qui ont participé à l'étude du PISA de l'OCDE. Nous voyons que le Canada n'est dépassé que par la Finlande pour ce qui est de la capacité moyenne de lecture. [...] Si l'Alberta était un pays, ce serait le meilleur pays du monde [...]. Toutes les provinces se situent au-dessus de la moyenne de

[105] DRHC, Conseil des ministres de l'Éducation, Canada, et Statistique Canada, *À la hauteur : La performance des jeunes du Canada en lecture, en mathématique et en sciences*, décembre 2001, p. 16.

l'OCDE. Ainsi, comparativement aux jeunes de nos partenaires commerciaux, nos jeunes de 15 ans font très bonne figure, mais les résultats varient beaucoup d'une province à l'autre. **(Scott Murray, directeur général, Statistiques sociales et des institutions, Statistique Canada)**[106]

Un autre moyen important que le gouvernement fédéral peut prendre pour aider les jeunes à hausser leur degré d'alphabétisation est d'encourager les décrocheurs à retourner à l'école. Nous savons que le nombre d'années de scolarité est l'une des variables explicatives les plus révélatrices des résultats des tests de mesure de l'alphabétisme. Les jeunes à faible taux d'alphabétisation qui ont décroché avant la fin de leurs études secondaires ont obtenu des résultats nettement inférieurs à ceux des jeunes qui ont terminé leurs études secondaires, selon le test d'alphabétisation de l'EIAA[107]. Les faibles compétences en lecture et en écriture des décrocheurs se traduisent également par un grave problème de chômage. En 2002, par exemple, les taux de chômage moyens des jeunes de 15 à 24 ans possédant huit années de scolarité ou quelques années d'études secondaires se situaient à 25,8 % et 20,3 % respectivement[108]. Cette proportion avoisine le double de celle des jeunes qui ont obtenu un diplôme d'études secondaires et le triple de celle de l'ensemble de la population active.

Selon le Budget des dépenses 2003-2004 de DRHC, la Stratégie emploi jeunesse (SEJ) a été réorientée, conformément à l'annonce contenue dans le discours du Trône du 30 septembre 2002, de manière à ce que les politiques du gouvernement en faveur de l'emploi des jeunes tiennent compte des besoins changeants des jeunes à cet égard. Manifestement, l'un de ces besoins, du moins parmi les décrocheurs, est celui d'une formation en alphabétisation. Toutefois, d'après ce que nous pouvons constater, la réorientation de la SEJ n'a guère tenu compte des jeunes ayant un niveau de littératie peu élevé. Dans l'idéal, le Comité souhaiterait la mise en place d'un programme qui incite d'une façon quelconque les décrocheurs à retourner à l'école et à acquérir au moins une scolarité de niveau secondaire. À ce sujet, nous rappelons l'initiative relativement réussie L'école avant tout qui a existé entre 1989 et 1995. Selon une évaluation, ce programme aurait entraîné une augmentation du taux de maintien des élèves à l'école et de la proportion de ceux qui se sont rendus au bout de l'année (p. ex., plus de 60 % des élèves qui ont participé à ce programme en 1992-1993 ont terminé leur année scolaire grâce au programme), et il aurait affiché un excellent rendement coût-efficacité[109].

Le Comité soutient que l'investissement dans l'alphabétisation des jeunes adultes est, pour les contribuables, l'un des plus rentables en matière d'alphabétisation, car les membres de cette tranche d'âge sont associés à la période de récupération la plus longue. De plus, on peut en attendre des avantages sur le plan intergénérationnel, dès

---

106 DRHCPH, *Témoignages* (16:00), séance n° 17, le 18 mars 2003.

107 J. Willms, *Les capacités de lecture des jeunes Canadiens*, Statistique Canada, N° 89-552-MFP au catalogue n° 1, p. 26.

108 Statistique Canada, *Revue chronologique de la population active, 2002* (N° 71F00004XCB au catalogue).

109 H. Hackett et D. Baran, *Canadian Action on Early School Leaving: A Description of the National Stay-in-School Initiative*, 1995 (voir http://icdl.uncg.edu/ft/051799-01.html).

lors que ces personnes sont appelées à fonder des familles. C'est pourquoi le Comité est extrêmement étonné que le budget des Équipes d'alphabétisation ait été réduit de 50 % en 2002-2003[110]. Nous sommes tout à fait opposés à cette décision.

Recommandation 13

Le Comité recommande :

- **que, dans le cadre d'un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul, le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, songe à réorienter une partie des fonds attribués à la Stratégie emploi jeunesse, de manière à favoriser l'enseignement aux jeunes décrocheurs, grâce à une initiative « apprendre et gagner » qui les inciterait au moins à terminer leurs études secondaires [Remarque : L'idée d'un accord pancanadien vise à inciter le gouvernement fédéral à tenter de convaincre l'ensemble des provinces et des territoires de se pencher sur ce grave problème du faible taux d'alphabétisation au pays. Si cela s'avère impossible, le Comité encourage le gouvernement fédéral à tenter de convaincre chaque province et chaque territoire séparément. Dans un cas comme dans l'autre, étant donné que cette question relève de la compétence constitutionnelle des provinces et des territoires, l'aide fédérale doit s'inscrire dans un accord.];**

- **que le Secrétariat national à l'alphabétisation porte de nouveau à 1 million de dollars le budget qu'il consacre aux Équipes d'alphabétisation, à partir de 2004-2005;**

- **que le gouvernement du Canada continue de verser un soutien financier suffisant à l'évaluation pancanadienne des compétences des élèves en lecture et en écriture.**

4. Alphabétisation et personnes handicapées

Des études ont démontré que le niveau d'instruction, de littératie et d'emploi sont plus faibles chez les personnes handicapées que dans le reste de la population canadienne. Selon l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des

---

[110] Les Équipes d'alphabétisation financent des projets qui s'adressent aux jeunes de 15 à 24 ans qui ont abandonné l'école. Les activités admissibles sont : création de matériel d'apprentissage; recherche sur l'alphabétisation chez les jeunes; amélioration de l'accès et de la vulgarisation; amélioration du partage de l'information et de la coordination concernant les services d'alphabétisation chez les jeunes; sensibilisation du public aux questions d'alphabétisation chez les jeunes.

adultes (EIACA) de 1994, 77 % des personnes atteintes de troubles d'apprentissage[111] et 48 % des personnes atteintes d'un handicap physique avaient une capacité de lecture de textes schématiques inférieure au niveau 3, contre 36 % pour les personnes sans handicap[112]. De plus, selon les résultats de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA), quelque 13 % des adultes handicapés âgés de 15 ans et plus ont déclaré être atteints de troubles d'apprentissage, ce qui représente 1,9 % des Canadiens âgés de 15 ans et plus[113]. Chez les enfants, le nombre est beaucoup plus élevé. Des troubles d'apprentissage ont été signalés chez quelque 100 000 enfants d'âge scolaire, soit près des deux tiers de tous les enfants d'âge scolaire ayant déclaré un handicap. Les garçons sont plus sujets à des troubles d'apprentissage que les filles (68,9 % contre 58 %)[114]. D'autres données de l'EPLA sur l'éducation et l'emploi chez les adultes atteints d'handicaps devraient être publiées au milieu de l'été 2003. Selon les dernières données publiées du recensement de 1996, les personnes handicapées ont moins de chances d'avoir terminé le secondaire que les Canadiens sans handicap (50 % contre 70 %) ou d'être diplômées universitaires (7 % contre 17 %). Ces résultats sont particulièrement troublants car il a été démontré que certaines personnes handicapées qui ont eu la chance d'atteindre un niveau de littératie plus élevé sont plus susceptibles de trouver un emploi que les autres adultes handicapés. Chez les adultes handicapés qui ont fait des études universitaires, le taux d'emploi dépasse le double de celui des adultes handicapés qui n'ont fait que des études élémentaires. La probabilité de participer à la main-d'œuvre active rémunérée varie toutefois en fonction de la nature du handicap [115, 116].

> L'un des problèmes signalé régulièrement par les centres qui participent au projet « Affronter la mer » est qu'une formation et des compétences insuffisantes et un **niveau d'alphabétisation peu élevé** sont un obstacle additionnel à surmonter pour les nombreux Canadiens handicapés qui souhaitent exercer un emploi ou une activité connexe[117].

---

111 Selon la définition de Troubles d'apprentissage — Association canadienne, adoptée le 30 janvier 2002, les troubles d'apprentissage s'entendent de troubles pouvant influer sur l'acquisition, l'organisation, la rétention, la compréhension ou l'utilisation d'information verbale ou non verbale.

112 DRHC, *Rapport technique — Vers l'intégration des personnes handicapées*, Chapitre 4, Perfectionnement des compétences, Apprentissage et emploi, 2002 (http://www.hrdcdrhc.gc.ca/hrib/sdddds/odi/documents/VIPH/riph000.shtml).

113 À noter que, dans le contexte de cette enquête, un trouble d'apprentissage s'entend d'une difficulté à apprendre en raison d'un état comme des problèmes d'attention, l'hyperactivité ou la dyslexie, que cet état ait ou n'ait pas été diagnostiqué par un enseignant, un médecin ou un autre professionnel de la santé. Les données ne s'appliquent pas au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

114 Statistique Canada, *Enquête sur la participation et les limitations d'activités : Profil de l'incapacité au Canada, Le Quotidien*, le mardi 3 décembre 2002 (http://www.statcan.ca/Daily/Français/021203/q021203a.htm).

115 Selon l'EPLA de 2001, environ un Canadien sur sept âgé de 15 ans et plus, soit 3,4 millions de Canadiens selon les estimations, ont déclaré un handicap quelconque. De ceux-ci, 1,1 million ont déclaré un handicap léger, 855 000 un handicap moyen et 1,4 million un handicap grave à très grave.

116 DRHC, *Vitre avec une incapacité au Canada : Un portrait économique*, 1996 (http://www.hrdcdrhc.gc.ca/hrib/sdd-dds/odi/documents/living_with_disability/).

117 Susan Forster, Mémoire présenté au Comité permanent du développement humain et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes, Association canadienne des centres de vie commune, 10 avril 2003, p. 3.

Les difficultés d'apprentissage sont maintenant reconnues comme un trouble neurologique permanent qui touche au moins 10 % des Canadiens, dont plus de 80 % ont de la difficulté à apprendre à lire. Toutefois, il importe de rappeler que différents types d'handicaps influent différemment sur le degré d'alphabétisation d'une personne. Les troubles d'apprentissage peuvent nuire à l'acquisition et à l'utilisation d'une ou plusieurs des compétences suivantes :

- langue parlée (écouter, parler et comprendre);
- lecture (décodage, connaissance phonétique, reconnaissance des mots, compréhension);
- langue écrite (épellation et expression écrite);
- mathématiques (calcul, résolution de problèmes)[118].

On évalue à quelque 30 à 80 % le pourcentage d'apprenants adultes inscrits dans des programmes d'alphabétisation et d'éducation de base qui sont atteints de troubles d'apprentissage, dont près de la moitié n'ont pas été diagnostiqués. La cause possible serait que, dans le passé, les troubles d'apprentissage étaient moins connus et très peu évalués chez les très jeunes enfants. Selon certaines études, si les troubles d'apprentissage ne sont pas détectés en bas âge et qu'il n'y a pas d'intervention appropriée avant l'âge de huit ans, il y a une forte probabilité (75 %) que l'apprenant continuera d'éprouver des difficultés à lire au secondaire. À ce stade, 35 % des étudiants chez qui on a diagnostiqué des troubles d'apprentissage abandonneront l'école. À l'âge adulte, nombre d'entre eux s'inscriront dans un programme d'alphabétisation ou d'apprentissage des compétences de base, mais la majorité décrocheront car les programmes d'alphabétisation et de formation de base des adultes (FBA) ne pourront répondre à leurs besoins particuliers[119].

> Les troubles d'apprentissage sont neurologiques et permanents. Ils affectent un processus sinon plusieurs de l'apprentissage. Quand je parle d'apprentissage, j'entends l'apprentissage dans des contextes très différents : école, lieu de travail, terrain de soccer, en famille et en société. Il y a un net recoupement entre les capacités de lecture et d'écriture et les troubles d'apprentissage. Si on consulte quelques statistiques, on constatera que chez 30 à 50 % de tous les étudiants suivant des cours d'alphabétisation et d'éducation élémentaire, on a diagnostiqué des troubles d'apprentissage. Sur tous les participants des programmes de

---

[118] Saskatchewan Literacy Network, *Literacy Matters. Reading the word ... Reading the world*, Vol. 3, N° 4, avril 2002, p. 12 (http://www.nald.ca/PROVINCE/SASK/SLN/News/02april/april02.pdf).

[119] Movement for Canadian Literacy, *Literacy and Learning Disabilities*, Fact sheet No. 7 (http://www.literacy.ca/litand/7.htm).

> formation en milieu de travail, entre 15 et 30 % présentent des troubles d'apprentissage, et entre 25 et 40 % de tous les adultes qui reçoivent des prestations d'aide sociale en ont aussi. **(Elizabeth Gayda, présidente sortante, Association canadienne des troubles d'apprentissage)**[120]

Comme il en a été question ailleurs dans le rapport, les personnes atteintes du Syndrome d'alcoolisme fœtal (SAF) et des Effets de l'alcool sur le fœtus (EAF) éprouvent aussi des difficultés d'apprentissage. La recherche actuelle sur le SAF et les EAF indiquent que l'un comme les autres pourraient nuire à la capacité d'apprentissage et pourraient constituer un facteur à prendre en compte dans l'évaluation des besoins des apprenants adultes ayant un niveau peu élevé d'alphabétisation. Le SAF et les EAF sont présents toute la vie. Un enfant d'âge scolaire atteint du SAF peut éprouver des troubles primaires tels que l'hyperactivité, une déficience de l'attention, des difficultés d'apprentissage, des difficultés en calcul, une déficience cognitive, des problèmes de langage et un manque de contrôle sur ses impulsions. À l'adolescence et à l'âge adulte, les difficultés primaires sont : une déficience de la mémoire, des problèmes de jugement et d'abstraction et la difficulté de s'adapter. Il a été démontré qu'il y a un net lien entre le SAF/EAF et une déficience de l'attention assortie ou non d'hyperactivité, les troubles de comportement, ainsi que la délinquance et le crime. Chaque jour au Canada, un enfant naîtrait avec le syndrome d'alcoolisme fœtal. Selon les premières études, le taux de SAF/EAF dans certains groupes autochtones pourrait être très élevé. On évalue à 1,4 millions $ US les coûts additionnels des soins de santé, d'éducation et des services sociaux à prodiguer à une personne atteinte du SAF sa vie durant. En janvier 2000, le gouvernement fédéral a lancé une initiative en SAF/EAF de 11 millions $ pour améliorer diverses activités, notamment la sensibilisation et l'éducation du public, la surveillance, le dépistage, le diagnostic et l'intervention précoces, la formation et le développement des capacités et une aide aux programmes communautaires[121]. Le Comité est conscient que le SAF/EAF préoccupe grandement les fournisseurs de soins de santé, de services d'éducation, et de services correctionnels et sociaux. Il appuie sans réserve les efforts du gouvernement fédéral visant à prévenir le SAF/EAF, ainsi que les autres initiatives des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des organismes sans but lucratif, visant à améliorer la santé des enfants et des familles d'ici qui sont touchés par le SAF/EAF.

Partout au pays, on s'efforce, par l'entremise de quelques programmes d'alphabétisation, de s'attaquer à certains des problèmes susmentionnés en s'assurant que les apprenants adultes atteints d'une incapacité ont accès à un programme d'alphabétisation. Selon un sondage récent de l'Association canadienne des centres de vie autonome (ACCVA), la plupart des fournisseurs de programmes d'alphabétisation qui ont participé au sondage (265 répondants) ont indiqué que leurs installations ont été aménagées pour accueillir les personnes handicapées. Toutefois, un nombre restreint de programmes peuvent répondre aux besoins des apprenants qui sont handicapés visuels, aveugles, handicapés auditifs, ou atteints d'autres troubles plus complexes. En outre, les

---

[120] DRHCPH, *Témoignages* (15 :35), séance n° 10, le 4 février 2003.

[121] Site Internet de Santé Canada à http://www.hc-sc.gc.ca/english/features/revue/2000_08/saf.htm.

services offerts par les bibliothèques publiques aux Canadiens incapables de lire les imprimés ne sont ni coordonnés ni uniformisés, et ne sont offerts qu'au compte-gouttes : il y a donc manque de cohérence[122]. Le Comité, en accord avec les mémoires reçus, est d'avis que tous les Canadiens devraient avoir le droit et le choix d'accès aux programmes d'alphabétisation et aux services de bibliothèque dans leurs collectivités. D'autres formats, tels des documents en braille et en langue parlée, devraient être facilement disponibles pour éliminer autant que possible les obstacles et favoriser au maximum la lecture et la compréhension. Il est essentiel que les besoins d'alphabétisation des Canadiens handicapés reçoivent toute l'attention qu'ils méritent dans une politique d'alphabétisation qui s'appliquera dans l'ensemble du pays.

> Les données de la recherche nous démontrent que les besoins des personnes handicapées n'ont pas été satisfaits. Malgré les efforts extraordinaires de certains intervenants en alphabétisation et groupes de personnes handicapées dans l'ensemble du pays, la situation en matière d'alphabétisation des personnes handicapées n'a pas vraiment évolué au cours de la dernière décennie. Il existe des centaines, voire des milliers de programmes d'alphabétisation au Canada. Une étude documentaire a montré qu'il n'y a pas assez de programmes qui répondent aux besoins des personnes handicapées. Le fait que le système d'éducation ne soit pas intégré et la rareté des programmes d'alphabétisation pour les personnes handicapées au Canada ont abouti à un niveau de scolarité plus bas, à une faible littératie et à un taux élevé de chômage[123].

Plusieurs politiques et programmes fédéraux visent à éliminer les obstacles à la participation et à l'inclusion des personnes handicapées pour que celles-ci puissent profiter des possibilités d'emploi et d'apprentissage. Ainsi, le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées aide celles-ci à rechercher, à trouver et à garder un emploi ou à devenir travailleurs autonomes. Toutefois, le Comité a appris que ce fonds est relativement modeste (23,8 millions de dollars en 2003-2004) et qu'il a pour objet d'aider les gens à obtenir un emploi le plus tôt possible et non d'améliorer leur degré d'alphabétisation nécessaire pourtant pour maintenir un emploi suffisamment rémunéré. Nous avons aussi appris que le processus de demande d'aide financière est complexe sur le plan administratif et devrait être simplifié.

> De façon générale, les personnes handicapées ont profité de ce fonds. Toutefois, il y a plusieurs problèmes que j'aimerais souligner. Le fonds est relativement modeste et n'a pas vu d'augmentation depuis quatre ans alors que le coût des locaux, des allocations de formation et de l'équipement spécialisé a augmenté. **(Bernadette Beaupré, coprésidente, National Coalition of Community Based Training)**[124]

---

[122] Institut national canadien pour les aveugles, Draft CNIB Position Statement on Nationwide Accessible Library Service, le 17 mars 2003.

[123] Amy Tooke Lacey, *Intervention et intégration : Le handicap, l'alphabétisation et le renforcement des capacités au Canada*, Mémoire présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes, Réseau d'alphabétisation pour aider les personnes handicapées, le 5 avril 2003.

[124] DRHCPH, *Témoignages* (15:55), séance n°24, le 10 avril 2003.

DRHC entreprendra de reconduire les modalités du Fonds d'intégration des personnes handicapées au cours de l'année financière en cours. Le Comité s'attend que ces modalités refléteront l'importance de hausser le degré d'alphabétisation et permettront aux personnes handicapées d'accéder plus facilement aux services d'évaluation et de développement de leur niveau de littératie. De plus, le programme fédéral-provincial conjoint, Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH), aide les personnes handicapées à se préparer en vue d'un travail, à décrocher un emploi et à le conserver. Les ententes actuelles conclues dans le cadre du programme prendront fin en mars 2003, et DRHC collabore avec ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux dans le but de définir et de mettre en place des ententes qui viendront remplacer les ententes actuelles[125]. Le Comité compte que ces ententes feront partie d'un accord pancanadien sur l'alphabétisation et prévoiront des services et un soutien pour les personnes handicapées, car il est convaincu qu'une alphabétisation accrue des personnes handicapées contribuera à accroître leur taux de participation à la main d'œuvre active et à améliorer leur qualité de vie.

Le Comité est heureux de constater que la ministre du Travail prévoit investir 5 millions $ en 2003-2004 pour élaborer des stratégies d'aide en milieu de travail pour les personnes handicapées et les Autochtones, comme il le recommandait dans son rapport *Promouvoir l'égalité dans les secteurs de compétence fédérale : Examen de la Loi sur l'équité en matière d'emploi*. C'est un bon départ, mais cette loi est de portée limitée et il reste beaucoup à faire. Le Comité insiste : il faut que les besoins d'alphabétisation des personnes handicapées soient pris en compte dans l'entente globale qui fait actuellement l'objet de négociations avec les provinces et les territoires et qui vise à éliminer les obstacles à l'apprentissage des personnes handicapées et à leur participation dans le marché du travail.

Recommandation 14

Le Comité recommande qu'une partie des nouvelles ressources pour un financement stable du Secrétariat national à l'alphabétisation serve à des projets d'alphabétisation pour les personnes ayant des difficultés d'apprentissage, en reconnaissance du fait que nombre de celles-ci ont besoin pour hausser leur degré d'alphabétisation d'une aide à long terme qui exige un financement pendant plusieurs années.

---

[125] DRHC, Budget des dépenses 2003-2004, *Partie III — Rapport sur les plans et priorités*, 2003, p. 29-30.

Recommandation 15

Le Comité recommande que l'entente globale qui est en cours de négociation avec les provinces et les territoires en vue d'éliminer les obstacles à l'apprentissage des personnes handicapées et à leur participation au marché du travail prévoie nécessairement le relèvement du degré d'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul.

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente le budget (qui est de 23,8 millions de dollars en 2003-2004) du Fonds d'intégration des personnes handicapées de 5 millions $ et consacre des fonds additionnels au relèvement du degré d'alphabétisation et à l'acquisition de capacités au calcul.

5. Nouveaux arrivants au Canada

Pour les immigrants hautement qualifiés dont les études et les compétences professionnelles sont reconnues dans notre marché du travail, la transition au mode de vie canadien est relativement douce. Toutefois, comme il a déjà été mentionné dans le rapport, les données de l'EIAA indiquent que cette transition est probablement difficile pour bien des immigrants car les Canadiens nés à l'étranger comptent une part relativement grande de personnes possédant un niveau d'alphabétisation peu élevé. En 1994, quelque 59 % des Canadiens de 16 ans et plus, nés à l'étranger, avaient de la difficulté à lire couramment, contre 45 % des Canadiens du même âge nés ici. Quant à la capacité de lecture de textes schématiques, les pourcentages respectifs étaient de 57 et de 45 % de l'échantillon. De même, 52 % des 16 ans et plus nés à l'étranger avaient une faible capacité de lecture de textes au contenu quantitatif, contre 47 % des Canadiens nés ici[126].

Pour que les nouveaux arrivants puissent prospérer et contribuer pleinement à la société canadienne, il est essentiel qu'ils parlent couramment l'anglais ou le français, ou les deux, et possèdent des compétences de base en lecture et en écriture. Le Comité a appris qu'entre 1997 et 2001, il y avait presque autant de nouveaux arrivants ayant déclaré pouvoir parler l'anglais ou le français qu'il y en avait qui ne parlaient ni l'une ni

[126] À noter que les immigrants sont aussi sur-représentés au sommet de l'échelle d'alphabétisation. En fait, parmi les pays ayant participé à l'EIAA, le Canada comptait la plus forte proportion de personnes nées à l'étranger au sommet de l'échelle d'alphabétisation (niveaux 4 et 5).

l'autre langue. Par exemple, en 2001, 114 775 (46 %) des répondants ont déclaré avoir la capacité de parler l'anglais, 11 315 (4,5 %), le français, et 13 027 (5 %), les deux, contre 111 229 (44 %) qui ne pouvaient parler ni l'une ni l'autre des deux langues officielles[127].

Le gouvernement fédéral consacre chaque année quelque 80 % de son budget d'établissement de 333 millions $ à des programmes linguistiques destinés aux immigrants adultes. Un enseignement de base des langues est offert par l'entremise d'un programme appelé Cours de langues pour les immigrants au Canada (CLIC) dans toutes les régions du pays, sauf au Québec, au Manitoba et en Colombie-Britannique[128]. Certains témoins ont souligné les besoins des immigrants en matière de langue et d'alphabétisation.

> Nous cherchons en priorité à dispenser une formation linguistique aux derniers arrivants plutôt qu'à ceux qui sont déjà sur place depuis quelques années... Les personnes qui sont immigrantes depuis trois ans, qui ont demandé la citoyenneté et qui sont devenues citoyennes tout en ayant encore des difficultés sur le plan linguistique ne peuvent pas bénéficier des programmes linguistiques prévus lors de l'établissement. Nos priorités sont donc les suivante : les immigrants récents, les premiers niveaux de compétence et, dans la mesure du possible et en partenariat, des niveaux plus poussés de compétence linguistique pour les personnes qualifiées qui en ont besoin. Nous nous efforçons aussi de combiner, chaque fois que nous le pouvons, une formation linguistique poussée avec des programmes de transition liés à l'emploi afin de disposer d'un guichet unique permettant d'assurer à la fois une formation linguistique et professionnelle intéressant davantage les employeurs. **(Rosaline Frith, directrice générale, Intégration, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration)**[129]

Selon les témoignages entendus, les efforts actuels pour offrir de l'enseignement en langue seconde aux derniers immigrants sont mal coordonnés, consistent en des interventions à court terme et ne sont pas axés sur les besoins linguistiques des immigrants pour accéder au marché du travail. En 1990, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration a révisé ses programmes de langue pour les immigrants, remplaçant ses programmes axés sur l'emploi par de l'enseignement général des langues dans le cadre de CLIC. Le ministère met sans doute moins l'accent sur le marché canadien du travail, en partie parce que les programmes axés sur le marché du travail relèvent de DRHC[130]. Nous saluons l'engagement, pris dans le budget de février 2003, d'investir 10 millions $ en deux ans dans un programme pilote de formation davantage axé sur le marché du

---

127 R. Frith, directrice générale, Intégration, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Observation liminaire devant le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, le 29 avril 2003.

128 Il a été convenu avec le gouvernement fédéral que les gouvernements du Québec, du Manitoba et de la Colombie-Britannique s'engageaient à offrir aux immigrants des services d'établissement et d'intégration comparables à ceux offerts ailleurs au Canada, contre indemnisation fédérale.

129 DRHCPH, *Témoignages* (17:10), Séance N° 25, le 29 avril 2003.

130 N. Alboim et La fondation Maytree, Fulfilling the Promise: Integrating Immigrant Skills into the Canadian Economy, Institut Caledon, avril 2002, p. 34.

travail que ce n'est le cas actuellement. Toutefois, nous craignons que cette mesure visera surtout les immigrants hautement qualifiés qui ont besoin d'une formation professionnelle précise.

Étant donné le caractère à court terme de l'enseignement des langues aux immigrants aujourd'hui, nous avons l'impression que les besoins en langue seconde des immigrants peu alphabétisés n'ont pas l'attention qu'ils méritent. Comme certaines études ont démontré qu'il faut jusqu'à sept ans pour acquérir de la facilité dans une langue seconde, bien des immigrants peu alphabétisés seront tentés d'abandonner les programmes d'enseignement d'une langue seconde bien avant de pouvoir parler couramment une langue officielle, de sorte qu'il leur sera beaucoup plus difficile d'avoir accès à d'autres cours de formation ou à d'autres programmes de formation de base des adultes[131].

> Les immigrants et les réfugiés doivent avoir accès à des programmes d'alphabétisation de grande qualité. Il y a en ce moment en Ontario des lacunes dans les services offerts à ces groupes. Ainsi, même s'il est établi que les immigrants et les réfugiés ont besoin de services d'alphabétisation, il arrive souvent que ces services ne soient pas disponibles. On sépare souvent très nettement l'alphabétisation et l'anglais langue seconde à cause du partage des compétences provinciales et fédérales. Dans les programmes d'alphabétisation, on aiguille souvent les nouveaux venus ayant besoin d'alphabétisation vers les classes de CLIC et d'ALS, mais elles ne répondent pas nécessairement aux besoins. On a également coupé le financement des programmes de langues des nouveaux venus ayant des problèmes d'alphabétisation dans leur langue première. **(Sue Folinsbee, directrice co-exécutive suppléante, « Ontario Literacy Coalition »)**[132]

> Pour ce qui est de la question précise de la formation linguistique sur le marché du travail, nous recommandons un redéploiement et une extension des... Cours de langues pour les immigrants au Canada... À l'heure actuelle, ce programme va jusqu'à la troisième année, ce qui ne permet pas aux intéressés d'acquérir pleinement le niveau d'alphabétisation et les compétences linguistiques exigées sur le marché du travail et ce qui ne permet pas non plus à un parent de suivre véritablement les études de son enfant et de communiquer efficacement avec les responsables du réseau scolaire. Ce sont là des éléments indispensables d'intégration économique et sociale. Nous recommandons par conséquent qu'on relève le niveau du CLIC, qu'on oriente davantage ce programme sur le marché de l'emploi et que l'on mette au point des critères de formation propres à chacune des professions. **(Elizabeth McIsaac, directrice, Fondation Maytree)**[133]

> Je pense que le temps alloué à la formation linguistique est sans doute insuffisant. Il y a une grande différence entre l'immigrant professionnel qui a besoin d'apprendre l'une des deux langues officielles et celui qui est à la fois analphabète

---

[131] D. Millar, *Second Language Students in Canadian Literacy Programs: Current Issues and Current Concerns*, préparé pour le Collège communautaire de Red River, janvier 1997, p. 9 (disponible en ligne à http://www.nald.ca/fulltext/slsinclp/page09.htm).

[132] DRHCPH, *Témoignages*(16:00), séance n° 19, le 25 mars 2003.

[133] DRHCPH, *Témoignages* (15:55), séance n° 25, le 29 avril 2003.

> et ignorant de l'une ou l'autre langue. Il faut enseigner les deux à la fois. Une autre difficulté s'ajoute : dans certaines provinces, la politique d'alphabétisation exclut les immigrants parce que la province veut que ceux-ci continuent de relever du gouvernement fédéral. Ailleurs, ce n'est pas un problème. **(Wendy DesBrisay, directrice générale, « Movement for Canadian Literacy »)**[134]

Les lacunes du CLIC, notamment en ce qui a trait aux immigrants qui ont besoin d'acquérir une capacité de lire et d'écrire en langue seconde, inquiètent les membres du Comité étant donné que l'immigration devrait compter pour la totalité de la croissance nette de la main d'œuvre au Canada en 2011. Nous devons être mieux préparés si nous voulons que les immigrants aient accès à des programmes de formation en langue seconde qui offrent un enseignement d'une durée et d'un niveau suffisants pour qu'ils puissent pleinement s'intégrer sur le plan économique au Canada. En outre, même si la question n'est pas directement liée au problème du faible degré d'alphabétisation, les membres du Comité sont aussi convaincus qu'il nous faut faire des progrès importants pour ce qui est d'évaluer et de reconnaître les titres de compétence, tant professionnels qu'universitaires, des immigrants.

Recommandation 17

Le Comité recommande :

- **que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration revoie le budget de ses Cours de langues pour les immigrants au Canada de façon à allouer des fonds suffisants pour aider les immigrants, y compris ceux qui ont besoin d'apprendre une langue seconde, à surmonter les obstacles qui les empêchent d'accéder au marché du travail parce qu'ils n'ont pas de compétences en langues officielles. Tout financement additionnel doit aussi se refléter dans les ententes d'établissement conclues avec le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique;**

- **que le niveau et la durée de l'enseignement linguistique offert dans les Cours de langues pour les immigrants au Canada soient évalués de façon à répondre aux besoins des immigrants et des réfugiés;**

- **que des fonds soient dégagés pour offrir des services additionnels, tels des services de transport et de garde d'enfants, pour aider les nouveaux arrivants qui ne peuvent avoir accès à un enseignement linguistique parce qu'ils n'ont pas l'aide nécessaire.**

---

[134] DRHCPH, *Témoignages* (17:15), séance n° 12, le 11 février 2003.

6. Alphabétisation, justice et services correctionnels

A. L'alphabétisation et le système de justice pénale

D'après ce qu'a entendu le Comité, les personnes qui viennent en contact avec l'appareil de justice pénale et qui ont peu de compétences en lecture et en écriture sont plus sujettes aux erreurs judiciaires en raison de leur incapacité de s'orienter et de communiquer dans un système où une grande adresse à cet égard est de rigueur. Une faible alphabétisation peut nuire à toutes les étapes du processus pénal, à partir de la compréhension de ses droits au moment de l'arrestation jusqu'au prononcé de la sentence, en passant par le témoignage devant le tribunal. De façon générale, les lois, les règlements, les documents judiciaires, les ressources et le matériel d'appui sont rédigés dans un langage qui exige du lecteur de solides compétences en littératie.

> Dans la pratique, les tribunaux opèrent dans un cadre qui fait appel à un niveau d'expression très complexe. La langue employée, les notions et même les mots courants ont un sens particulier dans ce cadre. Pour être à son aise et bien comprendre ce qui se passe, une personne a besoin d'être très alphabétisée. Pourtant, la majorité des gens qui comparaissent devant un tribunal — pas seulement les accusés mais aussi les témoins et les victimes — n'ont souvent qu'un très faible niveau d'alphabétisation. Dans ce genre de situation, les tribunaux ont la très lourde charge de s'assurer que la procédure soit juste et équitable afin que les intéressés ne subissent pas un déni de justice. **(Graham Stewart, directeur exécutif, Société John Howard du Canada)**[135]

Comme l'ont appris les membres du Comité, le ministère de la Justice a fait un premier pas pour garantir la rédaction des lois et des règlements selon les principes de la lisibilité et pour voir à ce que des programmes d'éducation et d'information juridiques publics soient disponibles dans tout le pays[136]. Nous savons que la révision des lois et des règlements est un travail extrêmement long et compliqué et nous appuyons chaleureusement toutes les mesures prises par le ministère de la Justice pour s'y attaquer. Au chapitre 2, section II, le Comité recommande que tous les programmes et services (y compris ceux du ministère de la Justice) soient évalués afin de garantir que les personnes faiblement alphabétisées y aient accès et que les objectifs et la politique d'alphabétisation du gouvernement se réalisent. Dans le cas du système de justice pénale, la question en est une de justice fondamentale.

---

[135] DRHCPH, *Témoignages* (15:40), séance n° 25, le 29 avril 2003.

[136] Ainsi, le *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs* a été choisi comme sujet d'un projet pilote où l'on s'est employé à réécrire une partie des dispositions et à tester et évaluer le processus. Ce projet, couronné de succès, montre que les règlements peuvent être rédigés lisiblement. Voir *Règlement sur les pièces pyrotechniques à l'usage des consommateurs, rapport final* (http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/rs/rep/wd95-4a-e.html).

B. Aptitudes de lecture et d'écriture des délinquants au Canada

D'après les témoignages présentés au Comité ainsi que de nombreuses études, la majorité des délinquants admis dans les établissements correctionnels du Canada ont d'importants déficits au niveau de l'alphabétisation et de l'éducation. Quelque 75 % des détenus sont sous-alphabétisés. Le Service correctionnel du Canada (SCC) utilise des tests d'aptitude standard (p. ex. le test d'habileté scolaire et universitaire (SCAT) ou l'épreuve canadienne de rendement pour adulte (CAAT)) pour évaluer les besoins en alphabétisation et en éducation des délinquants admis dans les installations correctionnelles[137]. Ces tests sont spécialement conçus pour mesurer le niveau de scolarisation et non pas les capacités de lire et d'écrire comme dans l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA)[138]. Selon ces tests normalisés d'équivalence scolaire, 70 % des délinquants admis dans les établissements fédéraux en 1993-1994 se sont classés sous le niveau de la 8e année et 86 %, sous le niveau de la 10e année[139].

Des études plus récentes fondées sur le niveau d'instruction déclaré de personnes détenues dans des établissements correctionnels montrent qu'ils affichent toujours d'importants déficits scolaires comparativement à la moyenne canadienne. Selon un profil instantané réalisé le 5 octobre 1996 par le Centre canadien de la statistique juridique sur toute la population au registre dans les installations correctionnelles fédérales-provinciales/territoriales pour adultes au Canada[140], 34 % des détenus avaient une 9e année ou moins, comparativement à 19 % des adultes au Canada[141]. Une proportion

---

137 À noter que le CAAT n'est pas utilisé au Québec. Les personnes détenues dans des installations correctionnelles au Québec sont évaluées en fonction des tests standard du ministère de l'Éducation du Québec, qui déterminent le choix du programme de formation de base des adultes.

138 Alphabétisation n'est pas synonyme de scolarisation, même si l'EIAA a révélé une relation évidente entre l'éducation et les niveaux d'alphabétisation. Il est néanmoins impossible de comparer les compétences en lecture et en écriture de la population carcérale fédérale à celles des autres Canadiens étant donné que le CAAT est très différent de l'évaluation effectuée dans le cadre de l'EIAA de 1994. Toutefois, une étude américaine découlant de l'enquête nationale sur l'alphabétisation des adultes (NALS) de 1994 et incluant environ 1 100 détenus de prisons fédérales et d'État a conduit à la conclusion que le rendement de sept détenus sur dix se situait dans les deux plus faibles niveaux de littératie. En moyenne, par conséquent, les détenus possédaient dans ce domaine des compétences substantiellement inférieures à celles de la population générale. Ces résultats concordent avec les données du SCC sur le niveau de scolarisation. Voir K. O. Haigler et al., *Literacy Behind Prison Walls*, National Center for Education Statistics, Washington, D.C., 1994.

139 Roger Boe, Étude de suivi après deux ans de liberté de délinquants sous responsabilité fédérale qui ont participé au programme de formation de base des adultes (FBA), Service correctionnel Canada, Direction de la recherche, février 1998, p. 4.

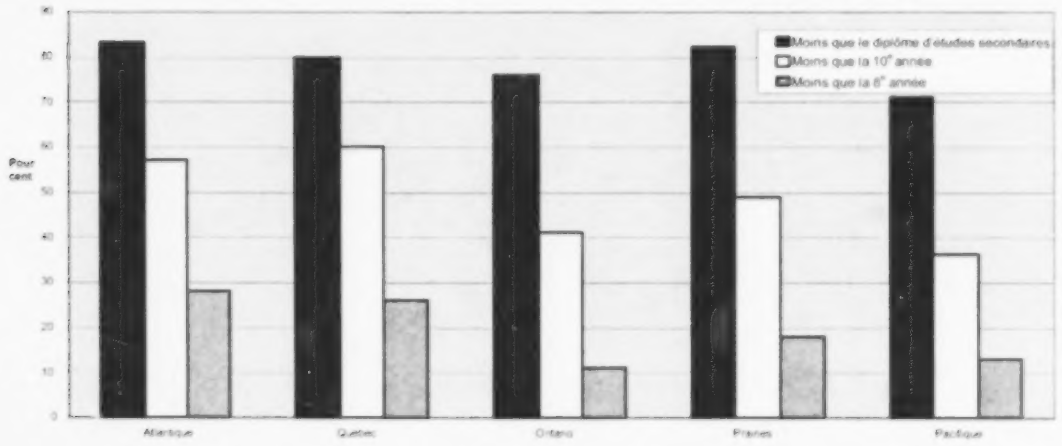
140 La population « au registre » s'entend du nombre de détenus placés dans l'établissement pour y purger leur peine.

141 Cet instantané est unique. C'est la première fois que les détenus des installations correctionnelles fédérales, provinciales et territoriales pour adultes au Canada étaient sondés la même journée, et il n'existe aucune autre donnée comparable. À noter que les chiffres sur l'éducation n'étaient pas disponibles pour la Colombie-Britannique et le Yukon, ni pour 64 % des délinquants incarcérés dans des établissements du SCC. De récentes données concernant les personnes incarcérées dans des établissements fédéraux pour adultes au Canada portent à croire que le profil socio-démographique des détenus, en particulier en ce qui a trait au niveau d'instruction, est resté relativement stable au fil du temps. Nous ne sommes au courant d'aucune étude qui permettrait de croire que ce profil serait substantiellement différent aujourd'hui dans les installations fédérales ou provinciales/territoriales pour adultes.

même plus grande des personnes détenues dans des établissements fédéraux (46 %) avaient un niveau de scolarisation équivalent à la 9e année ou moins[142]. Une autre tranche de 29 % des détenus sous responsabilité fédérale avaient une 10e ou 11e année et 25 %, une 12e année ou plus. En général, les délinquants à risque élevé affichaient un niveau d'instruction moindre que les détenus à risque faible ou modéré[143]. Près de la moitié (49 %) des détenus à risque élevé sous responsabilité fédérale avaient une 9e année ou moins, comparativement à 36 % des détenus à faible risque et à 42 % des détenus à risque modéré[144]. Dans les installations provinciales/territoriales, 53 % des détenus à risque élevé avaient une 9e année ou moins, comparativement à 39 % des détenus à faible risque et à 40 % des détenus à risque modéré[145].

Selon de récentes données fournies par le SCC sur la scolarisation des délinquants sous responsabilité fédérale, une grande partie des détenus des établissements fédéraux avaient, en janvier 2003, un niveau d'instruction moindre que le diplôme d'études secondaires. C'est ce que montrent les graphiques 5 et 6.

GRAPHIQUE 5 – Répartition des détenus des établissements fédéraux par niveau d'éducation et région, janvier 2003



Source : Statistique Canada et Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement

---

142 Centre canadien de la statistique juridique, *Profil instantané d'une journée des détenus dans les établissements correctionnels pour adultes du Canada*, Statistique Canada, n° 85-601-XIF au cat., mars 1999.

143 Dans cette étude, les détenus sous responsabilité provinciale/territoriale ont été classés en fonction de cinq niveaux de risque, de très faible à très élevé. Dans l'ensemble, seulement une petite partie des détenus (3 %) ont été classés comme présentant un très faible risque et une plus grande proportion, un risque faible ou très élevé (14 % chacun). Les groupes à risque modéré (34 %) et à risque élevé (35 %) constituaient les plus importantes portions de la population classée. À des fins de comparaison, les deux catégories de plus faible risque et les deux de risque le plus élevé ont été combinées de façon à simplifier le classement à trois niveaux de risque. À noter qu'il s'agit du risque de récidive et non pas nécessairement de la gravité de l'infraction.

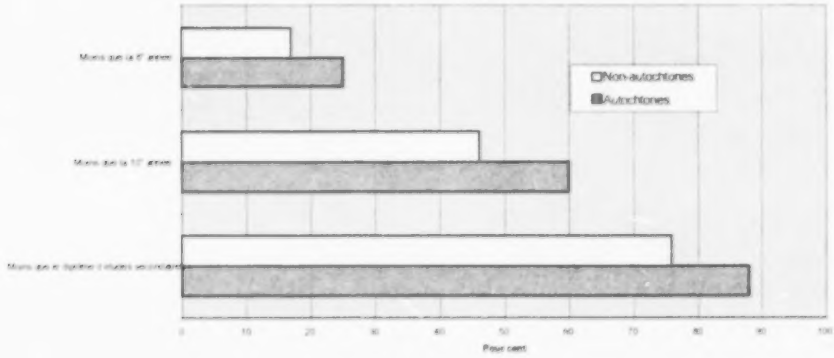
144 Centre canadien de la statistique juridique (1999), p. 30.

145 *Ibid.*, p. 32.

Le Comité a également appris que les détenus ont souvent des troubles d'apprentissage, certains attribués au syndrome d'alcoolisme fœtal et aux effets de l'alcool sur le fœtus (SAF/EAF), ce qui contribue sans aucun doute au faible niveau d'alphabétisme qu'on retrouve chez une forte proportion d'entre eux. Cependant, le nombre de détenus sous-alphabétisés qui éprouvent des problèmes d'apprentissage ou affichent le SAF/EAF n'est pas encore connu, car, le SCC n'évalue pas à l'heure actuelle, les détenus sur ce plan. Le SCC envisage chez un très proche avenir d'appliquer un processus de dépistage des troubles d'apprentissage lors de l'évaluation de l'entrée[146].

> ... le Service correctionnel du Canada envisage de mettre en œuvre un processus de dépistage pour les troubles d'apprentissage lors de l'évaluation. Lorsqu'un nouveau détenu arrive, il fait l'objet d'une évaluation à l'entrée dans différents domaines, notamment en ce qui a trait à son niveau d'éducation et d'alphabétisation. Par ailleurs, nous avons déterminé qu'il nous fallait à l'entrée affiner nos outils d'évaluation afin de déceler les troubles d'apprentissage. Il nous arrive de plus en plus de détenus qui souffrent du syndrome ou des manifestations d'alcoolisme fœtal. Nous devons en tenir compte avant que ces personnes prennent part à d'autres programmes d'éducation ou de prise en charge traditionnelle au sein de notre système correctionnel, pour ce qui est par exemple des programmes en matière de toxicomanie ou de violence familiale. **(Don Head, sous-commissaire principal, Service correctionnel du Canada)**[147]

Graphique 6 – Répartition des détenus autochtones et non autochtones dans les établissements fédéraux, par niveau d'éducation, 1er janvier 2003



Source : Statistique Canada et Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement

[146] DRHCPH, *Témoignages* (15:25), séance n° 25, le 29 avril 2003.

[147] *Ibid.*

Les membres du Comité appuient cette initiative et souhaitent que le SCC continue d'améliorer ses outils d'évaluation afin de pouvoir bien déterminer les besoins en éducation et en alphabétisation de tous les délinquants admis dans un établissement correctionnel et de prendre en considération les éventuels troubles d'apprentissage et autres obstacles (p. ex., SAF/EAF) à leur participation aux programmes d'enseignement. À l'instar des témoins du SCC et de la Société John Howard du Canada, le Comité suggère également que le personnel des établissements correctionnels fédéraux soit formé pour reconnaître et aider les détenus sous-alphabétisés.

C. Programmes de formation de base des adultes dans les établissements du Service correctionnel du Canada

La Formation de base des adultes (FBA) est l'une des possibilités d'éducation et de formation professionnelle visant à faciliter la réintégration des détenus dans la collectivité et à réduire les risques de récidive. Le Comité s'est réjoui d'apprendre que le SCC offrait des programmes éducatifs dans tous ses établissements et que quelque 30 à 35 % de la population carcérale participaient à ces programmes. Les cours sont dispensés dans des classes traditionnelles, à de petits groupes ou avec encadrement individuel[148]. Dans un nombre limité d'établissements, des programmes spéciaux de FBA répondent aux besoins des délinquants autochtones. À tout moment, quelque 270 enseignants s'emploient à dispenser des services d'éducation et d'alphabétisation aux détenus sous responsabilité fédérale partout au pays, la majorité étant sous contrat avec le SCC[149].

Les membres du Comité savent bien que les détenus qui améliorent leurs aptitudes à lire et à écrire pendant leur incarcération en tirent de nombreux avantages. Ceux qui participent volontairement aux programmes d'éducation dans les établissements y gagnent de la confiance en eux-mêmes, développent le désir de poursuivre leur apprentissage et risquent moins de récidiver[150]. Les données d'une étude du SCC effectuée en 1998 montrent que « la participation à la FBA procure d'importants avantages aux délinquants et contribue à une réinsertion sociale sûre[151] ». L'étude

---

148 Le Collège Frontière fournit des tuteurs individuels aux détenus apprenants classés sous le niveau de la 10e année. Le Collège offre en ce moment des services de tutorat dans cinq établissements fédéraux dans la région de Kingston, soit le pénitencier de Kingston, le Centre régional de traitement, l'établissement Frontenac, l'établissement de Collins Bay et la maison Isabel McNeil. Au cours de la dernière année, 37 détenus ont profité de ces services et le Collège Frontière a une liste d'attente d'environ 20 détenus. Les tuteurs sont pour la plupart recrutés à l'Université Queen's. En 2002-2003, l'initiative d'alphabétisation dans les prisons a tablé sur le travail bénévole de 40 tuteurs, tous des étudiants de Queen's sauf pour un membre de la collectivité.

149 DRHCPH, *Témoignages* (15:25), séance n° 25, 29 avril 2003.

150 De récentes études américaines ont également conclu que les programmes correctionnels, notamment les programmes d'éducation, semblent réduire la récidive et augmenter l'embauche après leur mise en liberté. Voir *Education Reduces Crime, Three-State Recidivism Study — Executive Summary*, publié en partenariat entre la Correctional Education Association (CEA) et le Management & Training Corporation Institute, février 2003, disponible en ligne à l'adresse http://www.ceanational.org/documents/3StateFinal.pdf.

151 Roger Boe (1998), Étude de suivi après deux ans de liberté de délinquants sous responsabilité fédérale qui ont participé au programme de formation de base des adultes (FBA), Service correctionnel Canada, Direction de la recherche, février 1998, p. ix.

compare un échantillon de détenus masculins sous responsabilité fédérale, ayant participé à la FBA, à un échantillon national de libérés conditionnels, sur une période de deux ans après leur mise en liberté d'un établissement correctionnel. Les résultats montrent que 718 libérés conditionnels ayant terminé la FBA-8e année enregistraient une réduction de 7,1 % relativement au taux de réadmission. La réduction des taux de réadmission augmente en même temps que le niveau d'éducation. Par exemple, 74 libérés conditionnels ayant terminé la FBA-10e année ont enregistré une réduction de 21,3 % pour le taux de réadmission[152]. Il y a toutefois une mise en garde : « Les détenus qui terminent un programme de FBA acquièrent des aptitudes de base en lecture et en écriture, mais un certificat de FBA-8e année ou 10e n'est pas très concurrentiel sur le vrai marché du travail. [...] En dernière analyse, les cours d'alphabétisation de base demeureront une condition nécessaire, mais non suffisante, à la réinsertion sociale des délinquants[153] ».

Le Comité est d'avis que le SCC devrait continuer de faciliter la participation des détenus au programme d'éducation, et il devrait chercher des moyens d'augmenter le nombre de délinquants participants et d'accroître le nombre de programmes d'éducation et d'alphabétisation offerts dans les établissements correctionnels.

> Je me contenterai de dire avant que nous nous quittions que nos études ainsi que le travail que nous avons effectué au sein des établissements correctionnels fédéraux nous ont appris que plus nous consacrons de temps, d'énergie et d'efforts aux problèmes d'alphabétisation et de formation des détenus, plus nos collectivités seront en sécurité une fois que ceux-ci seront réinsérés. **(Don Head, sous-commissaire principal, Service correctionnel du Canada)**[154]

---

[152] Comme on l'a déjà dit, il ne faut pas confondre taux de réadmission et taux de récidive. Les taux de réadmission sont ni plus ni moins une mesure sommaire qui ne distingue pas entre la réadmission pour manquement aux conditions de la libération conditionnelle et la réincarcération pour nouvelle infraction.

[153] Roger Boe (1998), Étude de suivi après deux ans de liberté de délinquants sous responsabilité fédérale qui ont participé au programme de formation de base des adultes (FBA), Service correctionnel Canada, Direction de la recherche, février 1998, p. 63.

[154] DRHCPH, *Témoignages* (17:20), séance n° 25, 29 avril 2003.

Recommandation 18

Le Comité recommande que, dans le cadre d'un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul, le gouvernement fédéral travaille en partenariat avec les autorités provinciales et territoriales afin de garantir qu'il y a suffisamment de ressources pour répondre aux besoins des détenus de tout le pays dans ce domaine. Il faudrait aussi du financement pour permettre aux détenus de faire la transition aux programmes d'alphabétisation populaire après leur libération. [Nota : La référence à un accord pancanadien signifie que le gouvernement fédéral devrait tenter d'en arriver avec les provinces et les territoires à un consensus concernant le grave problème des faibles compétences en littératie au pays. Si l'unanimité n'est pas possible, le Comité encourage le gouvernement fédéral à travailler individuellement avec les provinces et les territoires. Quoi qu'il en soit, puisque la question appartient au domaine constitutionnel des provinces et des territoires, il faut un accord pour officialiser tout soutien fédéral.]

VI. L'ALPHABÉTISATION EN MILIEU DE TRAVAIL

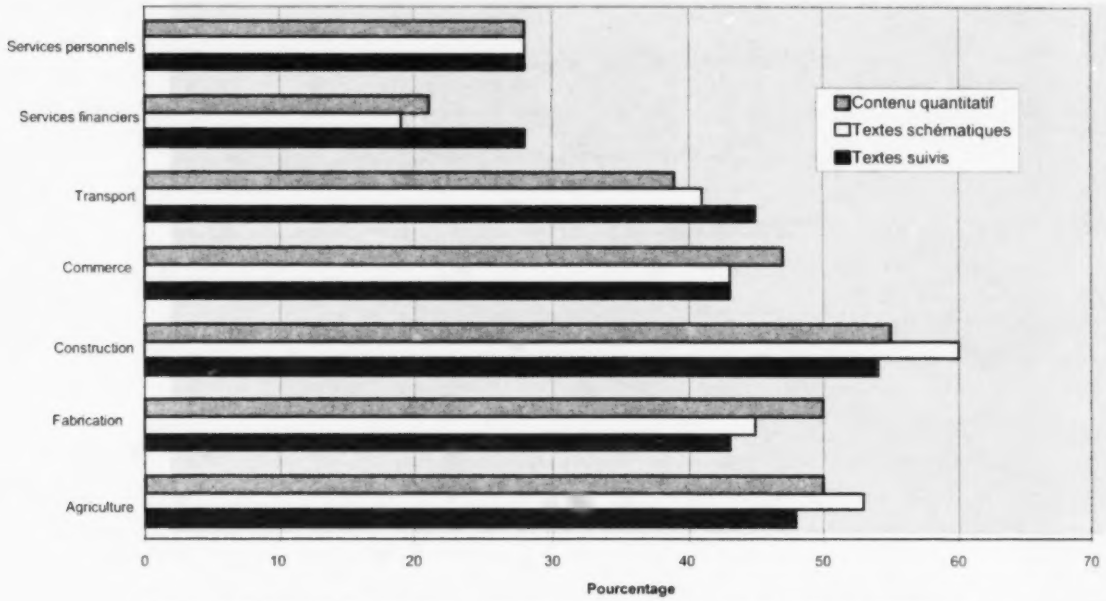
Les changements survenus au fil des ans dans ce que l'on produit et dans la façon dont on le produit ont eu un profond effet sur le type et la méthode de travail. Les compétences exigées évoluent au rythme des changements apportés à la nature du travail. Il faut par ailleurs s'attendre à ce que les travailleurs ayant des niveaux d'éducation et de compétence supérieurs soient de plus en plus en demande sous l'effet de l'importance accrue de l'industrie du savoir dans l'économie. En 1971, par exemple, 19,2 % de la population active occupaient des emplois très spécialisés. En 1981 et 1986, les emplois à haute spécialisation représentaient respectivement 23,5 % et 26 % du marché du travail[155]. Et comme il est mentionné au début de notre rapport, on estime que d'ici 2004, plus de 70 % des nouveaux emplois créés au Canada exigeront des études postsecondaires[156]. Cette tendance n'augure rien de bon pour les travailleurs peu spécialisés/peu alphabétisés, comme en témoigne le fort taux de chômage chez les segments moins scolarisés de la population active.

---

[155] Conseil économique du Canada, *Tertiarisation et polarisation de l'emploi*, 1991, p. 104.

[156] Gouvernement du Canada, *Le savoir, clé de notre avenir : le perfectionnement des compétences au Canada* 2002, p. 7.

GRAPHIQUE 7 – Répartition de la sous-alphabétisation par industrie



Source : Statistique Canada. *Lire l'avenir : Un portrait de l'alphabétisme au Canada*, 1996, et la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 7 illustre la répartition de la sous-alphabétisation par industrie. En 1994, c'est-à-dire l'année où l'EIIA a été menée, de tous les secteurs énumérés, ceux des services financiers et des services personnels comptaient la plus faible proportion de travailleurs peu alphabétisés, quelle que soit la catégorie de capacité de lecture et d'écriture considérée (compréhension de textes suivis, de textes schématiques et de textes à contenu quantitatif). Si le secteur de la construction et celui de l'agriculture étaient ceux où la proportion de travailleurs peu alphabétisés était la plus élevée pour les trois catégories de capacité, il y a lieu de noter que le pourcentage de travailleurs peu alphabétisés était aussi très élevé dans les secteurs de la fabrication, du commerce et des transports (39 à 50 %, selon la catégorie de capacité considérée).

> ... l'analyse que nous avons faite avec Statistique Canada, montre que le travailleur canadien moyen commence dès l'âge de 20 ans à perdre son aptitude à la lecture courante, qui constitue une compétence essentielle en milieu de travail, quel que soit le domaine d'activité considéré. On peut prétendre, comme le font sans doute les ministres de l'Éducation, que le réseau de l'enseignement fait son travail jusqu'à la fin de la scolarité officielle, mais que le milieu de travail ne réagit peut-être pas comme il devrait le faire.[...] On constate sans surprise que les Canadiens qui ont fait des études postsecondaires ne perdent leur aptitude à la lecture courante que lentement. Ceux qui n'ont pas fait d'études postsecondaires la perdent très rapidement, beaucoup plus vite que dans la plupart des pays de

> l'OCDE.[...] Cela signifie que le travailleur canadien est sérieusement handicapé par rapport à ses homologues des autres pays développés de l'OCDE et que ce handicap se répercute sur la productivité au Canada. **(M. Paul Cappon, directeur général, Conseil des ministres de l'Éducation, Canada)**[157]

Il faut s'attendre à ce que la spécialisation des emplois continue de s'accentuer, si la croissance de l'économie canadienne doit dépendre de plus en plus de l'industrie du savoir. Avec le vieillissement de la population active et le ralentissement de la croissance du bassin de main-d'œuvre attendus dans les prochaines années, l'accès à ces compétences spécialisées reposera de plus en plus sur les épaules de ceux qui se trouvent déjà sur le marché du travail. Non seulement l'acquisition continue de compétences et l'éducation permanente gagneront encore en importance, mais il faudra veiller à ce que les travailleurs acquièrent et conservent les compétences en littératie nécessaires pour pouvoir poursuivre leur perfectionnement. Si nous ne parvenons pas à régler le problème de faible alphabétisation du Canada, cela ne fera qu'exacerber les pénuries possibles de main-d'œuvre dans les années à venir, qui préoccupent au plus haut point les observateurs du marché du travail de tout le pays[158].

Selon une étude menée par le Conference Board du Canada, les employeurs offrent des cours d'alphabétisation et d'acquisition de compétences essentielles à leurs employés pour bien des raisons, notamment pour améliorer la productivité sur les plans quantitatifs et qualitatifs, pour réduire les coûts, pour améliorer les relations patronales-syndicales et pour accroître la capacité des employés de travailler en équipe et d'atteindre les objectifs organisationnels. Les investissements dans l'alphabétisation profitent aussi aux travailleurs. Ainsi, on estime qu'un homme qui a une capacité élevée de compréhension de textes schématiques peut s'attendre à gagner 1 743 000 dollars en revenus avant impôt tout au long de sa vie professionnelle, soit 585 000 dollars de plus qu'un homme dont la capacité de compréhension est faible à ce chapitre. Une femme qui possède une capacité élevée de compréhension de textes schématiques peut s'attendre à gagner 1 242 000 dollars pendant sa vie professionnelle, comparativement à 559 000 dollars si elle a une capacité de compréhension limitée[159].

Il nous apparaît évident que l'accroissement du degré d'alphabétisation contribue à la rentabilité qui, à son tour, a un effet à la hausse sur les revenus des travailleurs. En fait, l'un des secrets de l'amélioration de la productivité et du bien-être économique des Canadiens réside dans la constitution d'une main-d'œuvre plus spécialisée et mieux alphabétisée. Le Comité s'explique donc mal qu'il y ait si peu de formation en milieu de

---

157 DRHCPH, *Témoignages* (15:30), séance n° 28, le 6 mai 2003.

158 Le Comité sait que, selon les estimations du Conference Board du Canada, la pénurie de main-d'œuvre pourrait atteindre un million de travailleurs d'ici 2020. Ce chiffre nous laisse toutefois sceptiques, étant donné qu'il se fonde sur des hypothèses qui excluent toute adaptation du marché du travail à une demande excédentaire de main-d'œuvre et toute baisse du taux de chômage en deçà de 4 %. De plus, l'étude ne tient pas compte du fait qu'une partie de la main-d'œuvre est sous-utilisée (voir Conference Board du Canada, *Rendement et potentiel, 2000-2001)*.

159 M. Bloom, M. Burrows, B. Lafleur et R. Squires, *Avantages économiques du renforcement de l'alphabétisme en milieu de travail*, Conference Board du Canada, le août 1997, p. 12.

travail au pays, alors que le nombre de travailleurs peu alphabétisés est si élevé et que les possibilités de gains économiques sont si grandes. Les représentants de plusieurs entreprises qui ont reçu des *Prix d'excellence pour l'alphabétisation en milieu de travail* du Conference Board ont clairement fait mention de certains des avantages économiques et sociaux découlant des investissements faits dans l'alphabétisation en milieu de travail, même s'il y a lieu de mentionner que la majorité de ces entreprises ont reçu une forme quelconque d'appui de l'État pour entreprendre ces projets d'alphabétisation.

> C'est la province qui s'est chargée de rémunérer l'enseignant; Avon a fourni les locaux, le cursus, les matériaux et les rafraîchissements; le syndicat a fourni les manuels nécessaires; et enfin, les employés ont consacré du temps en dehors du travail pour participer aux cours. Ce fut véritablement un effort coopératif. Nous avons tout de suite vu une équipe se dessiner [...]. Au sein de l'usine, les pairs sont parvenus à se convaincre l'un l'autre à participer, sur une base volontaire, au processus de formation. La direction a joué un rôle actif, en s'attendant à des résultats positifs. [...] Avon a profité de cette situation de bien des façons et s'affirme comme un chef de file dans de nombreux volets de l'industrie alimentaire. Il y a eu une diminution des plaintes de la part des clients. Notre réputation en matière de qualité est en progression, et notre chaîne de transformation s'est améliorée pour devenir aujourd'hui une opération extrêmement fiable. Notre service à la clientèle a atteint un niveau de qualité exceptionnel, et la direction et le syndicat se vouent un respect exceptionnel. Aujourd'hui, Avon compte sur une main-d'œuvre souple, pleine de ressources et capable de résoudre des problèmes. Et tout ce qui précède [...] garantit à la société Avon un avantage concurrentiel. **(Albert Craswell, directeur d'usine, Aliments Avon Inc.)**[160]

> On a donc brisé le cycle de l'alphabétisation rudimentaire [...] en particulier dans cette entreprise [Durabelt Inc.]. La directrice dit avoir des responsabilités sociales vis-à-vis de la collectivité, de sorte que lorsque des jeunes de l'école secondaire viennent lui demander un emploi — l'école est à quelques pas seulement de Durabelt —, elle les renvoie et leur demande de dire à leurs amis de ne pas venir demander un emploi mais plutôt de retourner à l'école. Les employés qui ont réussi leur test d'équivalence d'études secondaires lui disent aujourd'hui : « Je vais m'assurer que mes enfants finissent leurs études avant d'aller travailler; je ne veux pas qu'ils aient à faire ce que moi j'ai fait. » Brancher les jeunes sur les études, c'est extrêmement important. Ils sont tous les artisans de la réussite de l'entreprise. Ils viennent de décrocher leur plus gros contrat et il s'agit bien d'une réalisation collective. Comme je l'ai dit, tout le monde y gagne. **(Ruth Rogerson, agente locale, Durabelt Inc.)**[161]

> Les avantages ont été extraordinaires pour National Silicates. Nous avons maintenant des compétences transférables, tous les employés peuvent travailler dans n'importe quelle entreprise à titre d'opérateurs de procédé chimique. [...] À l'usine, nous avons réduit les heures supplémentaires. Nous avons réduit le coût de l'entretien dans nos usines parce que tous les employés peuvent maintenant travailler n'importe où à l'usine. [...] Ainsi, les employés de l'usine ont enrichi leurs compétences. [...] Nous sommes une filiale d'une compagnie américaine et nous sommes souvent menacés de fermeture. La productivité de notre usine a garanti

---

160 DRHCPH, *Témoignages* (15:25), séance n° 22, le 3 avril 2003.

161 *Ibid.*, (15:40).

> notre survie à chaque fois que j'ai publié nos états financiers. Nous sommes le fleuron de la compagnie PQ Corporation, parce que nous sommes reconnus pour notre dynamisme. **(Lynda Ryder, directrice, Relations de travail, National Silicates)**[162]

> Normalement, les cours ont lieu durant la dernière heure de leur poste, et il reste une heure de plus après cela. Il y a deux classes par semaine toute l'année. Ce programme fonctionne très bien et nous formons environ 400 employés par an de cette manière. Nous voulions cependant rejoindre ceux qui ne participent pas à ces cours. En général, ce sont les femmes qui ont un problème, car leurs obligations familiales les empêchent de rester après les heures de travail. Nous avons donc organisé des mini-séances de tutorat sur place dans l'usine. L'instructeur va trouver les employés, seul ou à deux ou trois, selon leurs compétences linguistiques, et il leur donne le vocabulaire concernant leur emploi. **(Valerie Unwin, coordonnatrice de cours de langue, Palliser Furniture)**[163]

Le Comité s'est fait dire à plusieurs reprises que les employeurs n'offrent pas de cours d'alphabétisation en milieu de travail parce qu'ils ont trop d'obstacles à surmonter. En plus de ne pas être conscients du problème et des avantages économiques qu'ils retireraient à y trouver une solution, les employeurs ont tendance à croire que c'est au système d'éducation publique qu'il incombe d'offrir un enseignement de base aux adultes. Plus important encore, bon nombre d'entre eux, en particulier ceux qui exploitent une petite entreprise, soutiennent qu'ils n'ont pas les ressources financières nécessaires pour financer des cours d'alphabétisation en milieu de travail.

> Je m'occupe des fermetures et des mises à pied. Cela fait partie de mon travail. Et je peux vous dire que quand je passe en revue, presque automatiquement, la série de questions permettant de dresser le portrait de la main-d'œuvre afin d'avoir une idée des besoins en matière d'adaptation, plus souvent qu'autrement, je demande au comité de travailleurs s'il y a des problèmes d'alphabétisation, et très souvent, on me répond que non, qu'il n'y a aucun problème. Ensuite, quelques semaines plus tard, nous recevons des coups de téléphone de membres du comité, pris de panique, qui nous disent qu'ils ont plein de gens qui sont incapables de remplir leur carte de déclaration du prestataire d'assurance-emploi parce qu'il y a plein de choses qu'ils ne comprennent pas. **(Laurell Ritchie, représentante nationale, Organisation du travail et formation, Syndicat des travailleurs unis de l'automobile)**[164]

> Ces dernières [les entreprises] se reconnaissent habituellement peu de responsabilités en ce qui concerne l'alphabétisation des personnes à leur emploi. Elles ont plutôt tendance à considérer qu'il s'agit d'une responsabilité sociale, d'une part, et individuelle, d'autre part. [...] De plus, l'alphabétisation des personnes au travail ne donne pas de résultats satisfaisants du point de vue de

---

162 *Ibid.*, (15:50-15:55).

163 *Ibid.*, (15:55).

164 DRHCPH, *Témoignages* (16:50), séance n° 23, le 8 avril 2003.

> l'entreprise si elle n'est pas intégrée à une démarche de mise à jour des connaissances nécessaires à l'exécution des tâches et fonctions. **(Françoise Grenon, conseillère pédagogique, Service aux entreprises, Commission scolaire de Montréal)**[165]

> Nous savons tous que les PME sont les principales créatrices d'emplois au pays et que leur réussite est essentielle au succès de l'économie. Si elles veulent survivre et accroître leur productivité, leurs dirigeants doivent s'assurer que la main-d'œuvre a les compétences de base pour maîtriser les nouvelles technologies et les méthodes de travail exigeantes de la société moderne. **(Gerald Brown, président, Association des collèges communautaires du Canada)**[166]

> Au début, l'alphabétisation était un outil [...] pour former notre unique département d'art ménager aux fins de la certification nationale. J'ai vite appris que l'alphabétisation est à la fois le moyen et l'infrastructure. [...] Ce qu'il nous faut, comme petite entreprise, ce sont des programmes, parce que nous ne pouvons pas nous permettre d'embaucher les ressources humaines voulues pour faire la formation comme les grandes entreprises et, souvent, nous devons donc nous en passer. J'ai été chanceux à cause de tout ce que j'ai mentionné, les partenariats dont nous avons bénéficié, car nous avons pu aller de l'avant et obtenir certains succès. [...] Je vois beaucoup de mes homologues dans d'autres domaines qui se débattent tant bien que mal parce que nous n'avons pas de service des ressources humaines, de budget pour la formation ou de formation comme telle. **(Clarence Neault, directeur général, La Ronge Motor Hotel, Saskatchewan)**[167]

Ce sont le plus souvent les grandes entreprises qui investissent dans la formation et celle-ci est habituellement destinée à des travailleurs déjà très scolarisés. Selon les résultats d'une récente étude sur les déterminants de la formation dans les entreprises canadiennes, la proportion d'employés qui ont suivi une formation structurée et en cours d'emploi en 1999 a été respectivement de 26 % et 24 % dans les entreprises de moins de 20 employés. Ces chiffres sont bien modestes comparativement à la proportion d'employés qui ont suivi une formation structurée et en cours d'emploi dans les entreprises de 100 employés et plus, qui a atteint respectivement 48 % et 32 %. De plus, l'étude montre que la proportion d'employés sans diplôme d'études secondaires qui ont reçu une formation structurée et en cours d'emploi en 1999, s'est élevée respectivement à 21 % et 23 %, comparativement à 49 % et 33 % respectivement pour les employés titulaires d'un diplôme universitaire[168]. L'étude démontre aussi que là où une convention collective comportant des dispositions relatives à la formation est en vigueur, on offre davantage de formation aux employés que dans les entreprises où les conventions collectives ne comportent pas de dispositions relatives à la formation ou dans les entreprises où il n'y a pas de conventions collectives. Le Comité a appris que les conventions collectives en vigueur chez Daimler-Chrysler, General Motors et Ford renferment des dispositions relatives à l'acquisition de compétences de base. Inspirées

---

165 DRHCPH, *Témoignages* (15:30), séance n° 22, le 3 avril 2003.

166 DRHCPH, *Témoignages* (15:30), séance n° 24, le 10 avril 2003.

167 DRHCPH, *Témoignages* (15:50), séance n° 22, le 3 avril 2003.

168 J. Turcotte, A Léonard et C. Montmarquette, *Nouveaux résultats sur les déterminants de la formation dans les emplacements canadiens*, Statistique Canada et DRHC, 2003, p. 24-25.

du programme Éducation de base pour la formation professionnelle (BEST) de la Fédération du travail de l'Ontario, ces conventions collectives offrent aux employés la possibilité d'améliorer leurs compétences en lecture, en écriture et en mathématiques pendant une période de 37 semaines, à raison de quatre heures par semaine. La moitié des heures passées en classe par les employés sont rémunérées au taux normal, tandis que le reste des heures ne sont pas rémunérées.

> Les syndicats ont obtenu par la négociation plusieurs formes de soutien des employeurs à l'égard des efforts d'alphabétisation, notamment des heures rémunérées qui sont consacrées à la formation, à raison d'un certain nombre de cents par heures travaillées qui sont versées dans un fonds, des heures de formation pour les employés, un pourcentage de la masse salariale, des programmes de congés payés, des avances sur les frais de scolarité, etc. Bien souvent, les programmes d'origine syndicale peuvent servir de modèles et élever la norme de formation, ce dont profitent ensuite les milieux de travail non syndiqués. **(Kenneth Georgetti, président, Congrès du travail du Canada)**[169]

Le Comité reconnaît le rôle important joué par les représentants syndicaux dans l'établissement et la promotion de programmes d'alphabétisation en milieu de travail, et nous les encourageons à continuer de collaborer avec les employeurs et les employés pour trouver de nouvelles avenues et de nouvelles approches pour offrir aux travailleurs qui en ont besoin une formation en alphabétisation. L'un des moyens utiles pour resserrer la collaboration patronale-syndicale en matière d'alphabétisation en milieu de travail réside dans les conseils sectoriels. En fait, nous avons appris que le perfectionnement des compétences fondamentales était la première priorité du Conseil des ressources humaines de l'industrie du textile depuis 1996[170]. Nous nous réjouissons du fait que DRHC compte élargir le rayon d'action des conseils sectoriels en doublant la proportion du marché du travail couverte par ces conseils pour la faire passer de 25 % à 50 % d'ici les cinq prochaines années; un plus grand nombre de conseils sectoriels ne signifie toutefois pas nécessairement qu'il se fera plus d'alphabétisation en milieu de travail[171].

L'importance d'établir de solides partenariats pour soutenir l'alphabétisation en milieu de travail ne fait aucun doute, mais il nous semble évident que les employeurs ont généralement tendance à ne pas investir suffisamment dans l'alphabétisation faute d'y être encouragés. Puisque la société est convaincue que les retombées externes que procure l'investissement dans l'éducation sont suffisamment importantes pour que les contribuables acceptent d'assumer le coût des études primaires et secondaires, il serait logique, selon le même raisonnement, de conclure que l'État devrait soutenir les entreprises et les travailleurs pour les inciter à investir davantage dans le capital humain de base. Alors que certains témoins trouvent qu'un crédit d'impôt serait une mesure incitative efficace à cette fin, d'autres soulignent que cette approche est limitée dans le

---

169 DRHCPH, *Témoignages* (16:25), séance n° 23, le 8 avril 2003.

170 Conseil des ressources humaines de l'industrie du textile, Mémoire au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes, avril 2003.

171 DRHC, *Budget des dépenses 2003-2004, Partie III — Rapport sur les plans et les priorités, 2003, p. 24.*

cas des entreprises, en particulier les plus petites, qui sont peu assujetties à l'impôt. De plus, les coûts de l'alphabétisation en milieu de travail sont habituellement assumés au moment où la formation est donnée, tandis que le produit du crédit d'impôt ne se réalise qu'une fois les coûts de la formation déboursés. Ce décalage peut occasionner des problèmes de liquidité à certains employeurs; par conséquent, ceux-ci risquent de renoncer à offrir de la formation. Malgré cet inconvénient, la plupart des membres du Comité reconnaissent que les crédits d'impôt peuvent être une mesure d'encouragement efficace dans certains cas. Deux autres propositions-clés ont été formulées au cours de nos audiences pour inciter les employeurs à offrir davantage de programmes d'alphabétisation en milieu de travail. L'une d'elle propose que l'on fasse un plus grand usage des fonds d'assurance-emploi de la partie II, tandis que l'autre propose de rembourser les cotisations à l'assurance-emploi aux employeurs qui offrent des cours d'alphabétisation.

Le Comité a aussi appris que beaucoup de chômeurs ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-emploi de la partie II et qu'étant donné le grand nombre de chômeurs peu alphabétisés, il faudrait envisager d'élargir l'accès à ces prestations. Le Comité reconnaît que cette idée va dans le même sens que les stratégies adoptées par les délégués au Sommet national, qui ont participé au groupe de travail ayant pour thème Doter le pays d'une main-d'œuvre diversifiée et qualifiée, dont la recommandation prioritaire était la suivante : « viser une plus grande participation des groupes sous-employés (y compris les femmes, les jeunes, les personnes handicapées, les minorités visibles et les Autochtones) »[172].

> Le programme de perfectionnement des compétences de DRHC n'est offert qu'aux clients de l'assurance-emploi et aux anciens prestataires réadmissibles. [...] Nous pensons que le programme de DRHC doit être accessible à tous les clients, quelle que soit l'aide financière qu'ils reçoivent. En général, nous croyons que DRHC doit revoir son programme de prestations d'emploi et mesures de soutien de façon qu'un plus grand nombre de clients, et particulièrement ceux qui ne touchent pas d'assurance-emploi mais qui ont besoin d'une intervention à long terme, puissent y avoir accès. Encore une fois, il y a des clients qui ne seront pas prêts rapidement à trouver un emploi et qui ne pourront jamais retourner sur le marché du travail si la période d'intervention est plus courte. À l'heure actuelle, le groupe qui a le plus besoin de soutien est celui qui a le moins accès aux services d'emploi ou de préparation à l'emploi au Canada. (**Bernadette Beaupré, coprésidente, National Coalition of Community Based Training**)[173]

> Nous avons effectivement envisagé le congé de cotisation à l'assurance-emploi. Nous voulons précisément voir avec le gouvernement fédéral s'il serait possible de se servir de l'assurance-emploi pour envisager les mesures incitatives qu'il faudrait proposer. Puisque vous posez la question, j'irai encore un peu plus loin pour dire que les provinces et les territoires ne peuvent pas s'en occuper à elles seules, à cause du fardeau financier que comporte cette formation. Il faut qu'ils agissent en partenariat avec le gouvernement fédéral. Aussi bien dans le domaine fiscal que

---

[172] Le gouvernement du Canada, *Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage : sommaire*, 2002, [annexe : 3], p. 87.

[173] DRHCPH, *Témoignages* (15:55), séance n° 24, le 10 avril 2003.

> dans celui de l'assurance-emploi, ce genre de partenariat est indispensable. **(M. Paul Cappon, directeur général, Conseil des ministres de l'Éducation (Canada))**[174]

> Le milieu des conseils sectoriels envisagerait très favorablement une approche plus coordonnée dans le domaine de l'alphabétisation et des programmes d'acquisition des compétences essentielles. Comme vous le savez parfaitement, cela représente un problème de premier plan dans un pays comme le nôtre dans lequel l'éducation et la formation relèvent de différents ordres de gouvernement, et qui n'a ni vision, ni politique nationale en matière d'éducation, de formation ou d'alphabétisation. [...] [Nous avons besoin d'] un engagement véritablement national à l'égard du maintien à long terme des programmes et du soutien financier pour permettre aux conseils sectoriels et aux autres intervenants de concevoir et de mettre en oeuvre un plus grand nombre de programmes d'alphabétisation en milieu de travail, à l'échelle nationale et sectorielle, et aussi d'en évaluer l'efficacité et les résultats. **(Gary Grenman, directeur général, L'Alliance des conseils sectoriels)**[175]

Avec l'adoption de la *Loi sur l'assurance-emploi* en 1996, l'accès à la formation (et à d'autres mesures actives visant à faciliter l'adaptation du marché du travail) s'est considérablement modifié. L'accès à la formation est devenu plus limité en raison des changements apportés aux conditions d'admissibilité, au financement et aux mécanismes d'exécution. Pour être admissible aux prestations d'assurance-emploi de la Partie II, que l'on désigne collectivement sous le nom de Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS), le demandeur doit être actuellement admissible à l'assurance-emploi, avoir reçu des prestations ordinaires au cours des 36 derniers mois ou avoir reçu des prestations de maternité ou parentales au cours des 60 derniers mois. Inutile de dire que, dans ces conditions, bon nombre de chômeurs n'ont pas droit aux PEMS.

Les prestations d'assurance-emploi de la Partie II sont accordées en vertu des Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT). Les EDMT sont des ententes bilatérales conclues par le gouvernement fédéral avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, à l'exception de l'Ontario. En vertu des ententes « de dévolution » (signées par l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec, le Nouveau-Brunswick, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut), les fonds d'assurance-emploi de la Partie II sont transférés aux provinces et aux territoires signataires afin de servir à la conception et à la mise en œuvre de programmes semblables aux PEMS. Dans ce cas, DRHC ne peut décider des priorités de dépenses, ni de la façon dont les fonds sont utilisés. En vertu des ententes de cogestion ou de non-dévolution (signées avec la Colombie-Britannique, Terre-Neuve et le Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard et le Yukon), les provinces et territoires signataires assument conjointement la responsabilité des PEMS avec DRHC. La Nouvelle-Écosse assume la responsabilité des prestations d'assurance-emploi de la partie II conformément à une entente de « partenariat stratégique » avec DRHC.

---

[174] DRHCPH, *Témoignages* (15:40), séance n° 28, le 6 mai 2003.

[175] DRHCPH, *Témoignages* (16:40), séance n° 23, le 8 avril 2003.

La limite de financement des PEMS pour une année donnée est déterminée par la *Loi sur l'assurance-emploi* et est fixée à 0,8 % du revenu assurable total. En 2003-2004, les dépenses prévues au titre des PEMS devraient être de 2,2 milliards de dollars, soit à peu près 872 millions de moins que ce qui est autorisé en vertu de la *Loi*.

Les conditions applicables aux PEMS ne permettent pas comme tel de financer la formation en alphabétisation, même si l'on croit savoir que certaines instances provinciales ou territoriales signataires d'ententes de cogestion de même que l'Ontario intègrent des cours d'alphabétisation dans leurs programmes. Quoi qu'il en soit, on ne risque pas de se tromper en affirmant que les investissements dans les compétences en lecture et en écriture en vertu des EDMT sont extrêmement rares et sporadiques. Étant donné que ces ententes sont les seuls mécanismes de financement actuellement accessibles, nous croyons qu'il faudrait en élargir considérablement l'application et, en particulier, faciliter l'accès à la formation en alphabétisation. Chaque année, le budget alloué à la mise en œuvre de ces mesures est bien inférieur à ce qui est permis en vertu de la *Loi*, malgré le fait que le taux de chômage demeure élevé et que le gouvernement a adopté un plan d'action en matière d'apprentissage.

La plupart des membres du Comité croient que l'on pourrait recourir davantage à l'assurance-emploi pour remédier au problème de sous-alphabétisation du pays. Nous croyons que l'accès aux PEMS doit être considérablement accru, de façon que les chômeurs puissent s'en prévaloir, sans égard à leur recours actuel ou passé au régime. Même si certains membres du Comité soutiennent qu'il faudrait obliger les utilisateurs fréquents de l'assurance-emploi qui sont peu alphabétisés à suivre des cours d'alphabétisation pour avoir droit aux prestations, nous sommes conscients de l'opposition suscitée par cette idée au cours de notre étude du système de sécurité sociale au Canada au milieu des années 1990. Par conséquent, la plupart d'entre nous pensons que l'accès aux PEMS doit continuer d'être volontaire.

Nous sommes pleinement conscients du fait que l'élargissement de l'accès à des projets d'alphabétisation financés grâce aux cotisations à l'assurance-emploi constitue une dérogation importante par rapport à la situation actuelle et pourra exiger une modification législative[176]. On craint aussi que si certaines des provinces et territoires n'acceptent pas d'utiliser les fonds pour financer l'alphabétisation, cela risque de créer des anomalies dans une approche prétendument pancanadienne visant à favoriser l'alphabétisation en milieu de travail. Nous doutons que cela puisse se produire, étant donné que les ministres provinciaux et territoriaux du Travail et de l'Éducation ont déjà demandé au gouvernement fédéral d'investir davantage dans les EDMT en augmentant de 700 millions de dollars les fonds de la partie II et en haussant les dépenses financées

---

[176] L'une des façons d'éviter une modification législative à cet égard consisterait peut-être à faire en sorte que le processus d'établissement du taux de cotisation, actuellement à l'étude, prévoit un excédent de fin d'exercice suffisamment important pour financer des cours d'alphabétisation à l'intention des personnes qui ne peuvent satisfaire à la définition actuelle de « participants ». Ces fonds pourraient alors être soustraits aux conditions d'application du régime d'assurance-emploi, de la même façon que l'est ce qu'il est convenu d'appeler la réserve de l'assurance-emploi

grâce au Trésor public afin d'élargir le bassin de personnes qui reçoivent des services[177]. Comme les deux paliers de gouvernement reconnaissent l'existence du problème, l'idée d'affecter des fonds supplémentaires pour financer l'alphabétisation en milieu de travail devrait à notre avis être bien reçue par les provinces et territoires.

Recommandation 19

Le Comité recommande que le Secrétariat national à l'alphabétisation continue à promouvoir et à établir des partenariats destinés à mettre en commun les ressources et à s'inspirer de pratiques exemplaires pour créer des occasions d'alphabétisation en milieu de travail.

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral hausse les dépenses en vertu de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* de 100 millions de dollars. Sous réserve des conditions d'un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul, le gouvernement devrait négocier des Ententes supplémentaires sur le développement du marché du travail et modifier en conséquence la *Loi sur l'assurance-emploi* pour pouvoir aider tous les chômeurs et toutes les personnes qui occupent un emploi à acquérir des compétences en littératie, sans égard à leur recours passé au régime d'assurance-emploi. Ces ententes supplémentaires devraient faire en sorte qu'une partie des fonds serve à répondre aux besoins des membres des groupes désignés en matière d'alphabétisation. Soixante-quinze pour cent de l'augmentation des fonds prévus en vertu de la Partie II devrait être affectée au financement des Ententes supplémentaires sur le développement du marché du travail, tandis que les 25 % restants devraient servir à répondre aux besoins recensés par les conseils sectoriels en matière d'alphabétisation en milieu de travail. [La mention d'un accord pancanadien vise à souligner que le gouvernement fédéral doit chercher à obtenir l'accord unanime des provinces et des territoires pour tenter de trouver une solution au grave problème de sous-alphabétisation du pays. S'il n'est pas possible d'obtenir un accord unanime, le Comité invite le gouvernement fédéral à collaborer individuellement avec chaque province et territoire pour parvenir aux mêmes fins. Dans un cas comme dans l'autre, comme cette question relève exclusivement de la compétence des provinces et des territoires, un accord est nécessaire pour officialiser l'aide fédérale.]

---

[177] Ministres provinciaux et territoriaux du marché du travail et Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), *Un effort concerté en vue de renforcer l'apprentissage et la formation de la main-d'œuvre*, juillet 2002, p. 4.

Recommandation 21

Sous réserve d'une entente avec les provinces et les territoires, le Comité recommande que le gouvernement fédéral mette en œuvre un projet-pilote de deux ans pour accorder aux petites et moyennes entreprises un remboursement de leurs cotisations à l'assurance-emploi ou les faire profiter d'autres mesures incitatives comme des crédits d'impôt, afin qu'elles soient en mesure d'absorber le coût de la formation en alphabétisation et en calcul offerte à leurs employés au travail. Une évaluation devra être menée à la fin de ce projet-pilote; si ses résultats sont jugés concluants, son application devra être étendue à l'ensemble des employeurs, la priorité devant toutefois continuer d'être accordée aux petites et moyennes entreprises.

CONCLUSION

L'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes menée en 1994 a révélé l'existence d'un problème sérieux de sous-alphabétisation au Canada. En effet, environ huit millions de personnes de 16 ans et plus n'avaient pas les compétences suffisantes en lecture et en écriture pour participer pleinement à la société canadienne. Ce phénomène entraîne des coûts économiques et sociaux importants pour les personnes intéressées et pour l'ensemble du pays, puisqu'il est bien connu que l'illettrisme se répercute négativement sur l'emploi, les revenus, la santé, l'interaction sociale et la participation civile, pour ne nommer que ces aspects déterminants de la vie de tous les jours.

Comme l'a dit un témoin, imaginez un Canada où tout le monde lirait. Imaginez un Canada où tout le monde écrirait. Imaginez un Canada où tous les enfants se feraient lire des histoires tous les jours. Imaginez un Canada où les gens qui ont du mal à lire et à écrire se sentiraient valorisés et appuyés. Imaginez un Canada où l'on s'exprimerait dans un langage clair. Imaginez un Canada où les organisations d'alphabétisation auraient les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des collectivités. Imaginez un Canada qui appuierait et valoriserait l'alphabétisation sous toutes ses formes. Imaginez une stratégie d'alphabétisation pancanadienne qui nous permettrait de réaliser tous ces souhaits[178]. C'est également le rêve des membres du Comité, et pour le réaliser, nous exhortons le gouvernement fédéral à prendre des mesures immédiates et à concrétiser les recommandations contenues dans le rapport. Nous croyons qu'il est temps que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file, renforce les partenariats fédéraux-provinciaux/territoriaux d'alphabétisation, et aide à développer un accord pancanadien favorisant l'acquisition des compétences en lecture, en écriture et en calcul.

Le Comité a été encouragé par l'honorable Jane Stewart, ministre du Développement des ressources humaines du Canada, à entreprendre cette étude. Il l'a fait et a constaté qu'il y avait beaucoup à faire. Il l'encourage à son tour à s'engager avec vigueur et persévérance dans ce dossier très important.

Les membres du Comité désirent enfin exprimer leur vive reconnaissance aux témoins et à tous ceux qui ont présenté un mémoire pour le temps et les connaissances qu'ils ont bien voulu partager. Sans leur réflexion, leur détermination et leur dévouement à cette cause importante, le rapport n'aurait pas été possible. Nous croyons qu'il reflète leurs idées et un grand nombre de leurs recommandations. Le Comité espère que les recommandations contribueront à rehausser le profil de l'alphabétisation au Canada et à arrêter des orientations qui permettront aux Canadiens d'acquérir les compétences nécessaires en lecture et en écriture pour prendre part pleinement à la société.

---

[178] DRHCPH, *Témoignages* (15:25), séance no. 18, le 20 mars 2003.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

CHAPITRE 2 — L'HEURE EST AU LEADERSHIP

Recommandation 1

Le Comité recommande que la ministre de Développement des ressources humaines Canada rencontre les ministres provinciaux et territoriaux de l'éducation et ceux responsables du marché du travail afin d'élaborer un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul. Cet accord devra prévoir les éléments clés suivants : reconnaître aux provinces et aux territoires la responsabilité première de l'éducation et de la formation liée au marché du travail, établir conjointement les niveaux et la durée de financement, déterminer les modes de prestation, fixer des objectifs, préciser la nécessité de souplesse dans l'établissement des priorités d'alphabétisation et arrêter les méthodes d'évaluation des résultats. Si un accord pancanadien n'est pas possible, le gouvernement du Canada devra négocier des accords d'alphabétisation bilatéraux avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux intéressés. [Nota : Un accord pancanadien est suggéré parce que le gouvernement fédéral doit chercher à conclure une entente unanime avec les provinces et les territoires afin de régler le grave problème de sous-alphabétisation du Canada. S'il est impossible de dégager un consensus, le Comité invite le gouvernement fédéral à travailler avec les provinces et les territoires individuellement afin d'obtenir le même résultat. Dans un cas comme dans l'autre, une entente s'impose afin d'officialiser le soutien fédéral puisque, sur le plan constitutionnel, la question relève des provinces et des territoires.]

Recommandation 2

Le Comité recommande :

- **que le gouvernement fédéral formule, en matière d'alphabétisation, une politique applicable à tous les ministères et organismes fédéraux, qu'il établisse des objectifs de programme clairs, qu'il fasse un inventaire et un examen des programmes visant l'alphabétisation à l'échelle du gouvernement afin d'assurer la réalisation des objectifs de ces programmes;**

- **que le gouvernement fédéral évalue tous les programmes et les services publics afin de s'assurer que la politique et les objectifs du gouvernement en matière d'alphabétisation sont respectés (c'est-à-dire dans l'optique de l'alphabétisation) et que les programmes et les services sont accessibles aux personnes faiblement alphabétisées;**

- **que le Conseil du Trésor incorpore expressément l'acquisition des capacités de lecture et de calcul dans sa *Politique pour l'apprentissage continu de la fonction publique du Canada*. De plus, que tous les employés peu alphabétisés, quelle que soit leur situation d'emploi, soient aidés et encouragés à soumettre un plan d'apprentissage personnel afin d'accroître leurs capacités. En outre, les possibilités d'apprentissage devront être offertes pendant les heures de travail;**

- **que le gouvernement fédéral confie au Secrétariat national à l'alphabétisation la responsabilité première en matière de coordination, de contrôle et de rapports concernant les mesures fédérales d'alphabétisation et leurs résultats.**

CHAPITRE 3 — ÉLÉMENTS D'UNE CONTRIBUTION FÉDÉRALE À UNE STRATÉGIE PANCANADIENNE D'ALPHABÉTISATION ET D'ACQUISITION DE COMPÉTENCES ESSENTIELLES

I. RECONNAÎTRE LE SECTEUR BÉNÉVOLE, LES EMPLOYEURS, LES REPRÉSENTANTS DES EMPLOYÉS ET LES APPRENANTS

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral alloue suffisamment de ressources pour financer la remise de prix d'alphabétisation à différents moments dans l'année, en particulier à l'occasion de la Journée internationale de l'alphabétisation, afin de récompenser les intervenants en alphabétisation (par exemple, les bénévoles, les employeurs et les autres intervenants) pour leur engagement indéfectible et l'excellence dont ils font preuve dans la promotion et la prestation de programmes d'alphabétisation, et afin de souligner les réussites des apprenants.

II. LE RÔLE DE L'INSTITUT CANADIEN SUR L'APPRENTISSAGE

Recommandation 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral inclue la recherche en alphabétisation dans le mandat de l'Institut canadien sur l'apprentissage. De son point de vue, l'attribution des activités de recherche en alphabétisation à l'Institut canadien sur l'apprentissage ne devrait pas réduire le budget annuel du Secrétariat national à l'alphabétisation au titre des programmes de subventions et de contributions.

III. ÉVALUER LES ACQUIS ET RAVIVER L'IDÉE D'UN CARNET DE FORMATION

Recommandation 5

Le Comité recommande que des fonds soient alloués par l'intermédiaire du Secrétariat national à l'alphabétisation pour inciter les intervenants à recourir davantage à la reconnaissance des acquis pour les apprenants peu alphabétisés.

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral travaille de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec les intervenants en alphabétisation pour créer un portfolio de formation où seront consignés les acquis théoriques et autres des apprenants sans porter atteinte à leur droit à la protection des renseignements personnels. Idéalement, ce document devra dresser la liste des points forts et des lacunes des apprenants et servir de point de départ à ceux qui entreprennent de parfaire leur formation. Bien que cette recommandation vise principalement à encourager et à faciliter la formation des personnes peu alphabétisées, il n'y a aucune raison pour limiter l'utilisation de ce document de reconnaissance des acquis théoriques et des titres aux apprenants dont le niveau de littératie est faible. En fait, l'application de cette approche pourrait s'étendre aux acquis que possèdent les nouveaux arrivants au Canada, notamment au niveau de la formation linguistique.

IV. CONCEVOIR UNE STRATÉGIE D'ALPHABÉTISATION DES AUTOCHTONES

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral commence dès maintenant à consulter les communautés autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'élaborer une stratégie d'alphabétisation des Autochtones qui suit une perspective holistique, qui respecte les langues, les traditions et les valeurs autochtones et qui est financée à un niveau correspondant à la gravité du problème de sous-alphabétisation des Autochtones.

Recommandation 8

Le Comité sait que la mise en œuvre d'une stratégie d'alphabétisation des Autochtones prendra du temps. En attendant, il recommande qu'un nouveau volet de financement soit créé au Secrétariat national à l'alphabétisation, soit le mécanisme de financement autochtone. Le gouvernement devra ajouter 5 millions de dollars au nouveau mécanisme, en sus du montant (environ 2 millions de dollars) que le Secrétariat consacre déjà aux projets d'alphabétisation des Autochtones; la moitié de cet ajout sera confiée à l'organisme national d'alphabétisation des Autochtones que le National Aboriginal Design Committee est en voie de créer, tandis que l'autre moitié sera allouée par le biais des actuels mécanismes de financement, comme cela se fait actuellement.

Recommandation 9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral affecte 15 millions de dollars à des Ententes supplémentaires sur le développement des ressources humaines autochtones afin de financer les projets d'alphabétisation des Autochtones en milieu de travail. De plus, une partie des nouveaux fonds (soit 25 millions de dollars au cours des deux prochaines années) versés en vertu du Partenariat autochtone pour l'acquisition de compétences et l'emploi sera réservée à l'alphabétisation et à l'acquisition de capacités au calcul dans le cadre de grands projets d'un bout à l'autre du pays. De plus, toute stratégie fédérale existante visant à accroître la participation des Autochtones sur le marché du travail devra comporter une éducation de base améliorée et des programmes d'alphabétisation de qualité.

V. RENFORCER LES CAPACITÉS, RESSERRER LES PARTENARIATS ET ÉLABORER DE NOUVELLES APPROCHES

Recommandation 10

Le Comité recommande :

- **que le budget annuel des subventions et contributions du Secrétariat national à l'alphabétisation soit porté de 28,2 à 50 millions de dollars, à l'exclusion des nouveaux fonds destinés au mécanisme de financement autochtone proposé. L'attribution des nouveaux fonds devra continuer de se faire par la voie du mécanisme de financement national et du mécanisme de financement fédéral-provincial-territorial, de même que conformément à l'entente conclue avec le Québec, et devra respecter toutes les autres conditions pouvant découler d'une éventuelle entente relative à la mise en place d'un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul. [La mention d'un accord pancanadien vise à souligner que le gouvernement fédéral doit chercher à obtenir l'accord unanime des provinces et des territoires pour tenter de trouver une solution au grave problème de sous-alphabétisation du pays. S'il n'est pas possible d'obtenir un accord unanime, le Comité invite le gouvernement fédéral à collaborer individuellement avec chaque province et territoire pour parvenir aux mêmes fins. Dans un cas comme dans l'autre, comme cette question relève exclusivement de la compétence des provinces et des territoires, un accord est nécessaire pour officialiser l'aide fédérale.];**

- **que le tiers de l'augmentation soit alloué aux projets admissibles pour plusieurs années afin d'évaluer dans quelle mesure un financement stable influe sur la hausse du niveau d'alphabétisation et sur l'acquisition de capacités au calcul;**

- **que le Secrétariat national à l'alphabétisation se serve de son important réseau de partenariats pour évaluer dans quelle mesure la demande de programmes d'alphabétisation dépasse l'offre;**

- **que le Secrétariat national à l'alphabétisation soit à l'écoute des besoins en alphabétisation des adultes francophones, étant donné les résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes selon lesquels la proportion d'adultes sous-alphabétisés est plus élevée chez les francophones que chez les anglophones;**

- **que le Secrétariat national à l'alphabétisation établisse, de concert avec les intervenants en alphabétisation, des objectifs et des indicateurs de rendement clairs et mesurables afin d'évaluer les compétences en lecture, en écriture et en calcul des apprenants, à partir desquelles les bénéficiaires de l'aide du SNA devront faire rapport. Une fois ces indicateurs de rendement établis, Développement des ressources humaines Canada devra en faire rapport chaque année dans son rapport sur le rendement.**

Recommandation 11

Le Comité recommande que le Secrétariat national à l'alphabétisation :

- **Augmente son appui aux partenariats d'apprentissage communautaire et d'alphabétisation des familles;**

- **Crée du matériel éducatif d'apprentissage à distance et facilite des projets qui rendent l'accès à l'alphabétisation plus équitable pour les personnes qui habitent dans des régions éloignées du pays ou qui préfèrent ne pas recevoir une formation en alphabétisation dans un établissement;**

- **Favorise et appuie d'autres initiatives d'alphabétisation qui comportent une participation des bibliothèques publiques, facteur important qui contribue à la promotion et au développement de l'alphabétisation dans nos collectivités.**

Recommandation 12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de promouvoir et d'appuyer la création et l'élargissement de réseaux qui donnent aux collectivités les moyens de renforcer leurs capacités d'apprentissage en ayant recours à la technologie des réseaux.

Recommandation 13

Le Comité recommande :

- **que, dans le cadre d'un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul, le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, songe à réorienter une partie des fonds attribués à la Stratégie emploi jeunesse, de manière à favoriser l'enseignement aux jeunes décrocheurs, grâce**

à une initiative « apprendre et gagner » qui les inciterait au moins à terminer leurs études secondaires [Remarque : L'idée d'un accord pancanadien vise à inciter le gouvernement fédéral à tenter de convaincre l'ensemble des provinces et des territoires de se pencher sur ce grave problème du faible taux d'alphabétisation au pays. Si cela s'avère impossible, le Comité encourage le gouvernement fédéral à tenter de convaincre chaque province et chaque territoire séparément. Dans un cas comme dans l'autre, étant donné que cette question relève de la compétence constitutionnelle des provinces et des territoires, l'aide fédérale doit s'inscrire dans un accord.];

- que le Secrétariat national à l'alphabétisation porte de nouveau à 1 million de dollars le budget qu'il consacre aux Équipes d'alphabétisation, à partir de 2004-2005;

- que le gouvernement du Canada continue de verser un soutien financier suffisant à l'évaluation pancanadienne des compétences des élèves en lecture et en écriture.

Recommandation 14

Le Comité recommande qu'une partie des nouvelles ressources pour un financement stable du Secrétariat national à l'alphabétisation serve à des projets d'alphabétisation pour les personnes ayant des difficultés d'apprentissage, en reconnaissance du fait que nombre de celles-ci ont besoin pour hausser leur degré d'alphabétisation d'une aide à long terme qui exige un financement pendant plusieurs années.

Recommandation 15

Le Comité recommande que l'entente globale qui est en cours de négociation avec les provinces et les territoires en vue d'éliminer les obstacles à l'apprentissage des personnes handicapées et à leur participation au marché du travail prévoie nécessairement le relèvement du degré d'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul.

Recommandation 16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente le budget (qui est de 23,8 millions de dollars en 2003-2004) du Fonds d'intégration des personnes handicapées de 5 millions $ et consacre des fonds additionnels au relèvement du degré d'alphabétisation et à l'acquisition de capacités au calcul.

Recommandation 17

Le Comité recommande :

- **que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration revoie le budget de ses Cours de langues pour les immigrants au Canada de façon à allouer des fonds suffisants pour aider les immigrants, y compris ceux qui ont besoin d'apprendre une langue seconde, à surmonter les obstacles qui les empêchent d'accéder au marché du travail parce qu'ils n'ont pas de compétences en langues officielles. Tout financement additionnel doit aussi se refléter dans les ententes d'établissement conclues avec le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique;**

- **que le niveau et la durée de l'enseignement linguistique offert dans les Cours de langues pour les immigrants au Canada soient évalués de façon à répondre aux besoins des immigrants et des réfugiés;**

- **que des fonds soient dégagés pour offrir des services additionnels, tels des services de transport et de garde d'enfants, pour aider les nouveaux arrivants qui ne peuvent avoir accès à un enseignement linguistique parce qu'ils n'ont pas l'aide nécessaire.**

Recommandation 18

Le Comité recommande que, dans le cadre d'un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul, le gouvernement fédéral travaille en partenariat avec les autorités provinciales et territoriales afin de garantir qu'il y a suffisamment de ressources pour répondre aux besoins des détenus de tout le pays dans ce domaine. Il faudrait aussi du financement pour permettre aux détenus de faire la transition aux programmes d'alphabétisation populaire après leur libération. [Nota : La référence à un accord pancanadien signifie que le gouvernement fédéral devrait tenter d'en arriver avec les provinces et les territoires à un consensus concernant le grave problème des faibles compétences en littératie au pays. Si

l'unanimité n'est pas possible, le Comité encourage le gouvernement fédéral à travailler individuellement avec les provinces et les territoires. Quoi qu'il en soit, puisque la question appartient au domaine constitutionnel des provinces et des territoires, il faut un accord pour officialiser tout soutien fédéral.]

VI. L'ALPHABÉTISATION EN MILIEU DE TRAVAIL

Recommandation 19

Le Comité recommande que le Secrétariat national à l'alphabétisation continue à promouvoir et à établir des partenariats destinés à mettre en commun les ressources et à s'inspirer de pratiques exemplaires pour créer des occasions d'alphabétisation en milieu de travail.

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral hausse les dépenses en vertu de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* de 100 millions de dollars. Sous réserve des conditions d'un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul, le gouvernement devrait négocier des Ententes supplémentaires sur le développement du marché du travail et modifier en conséquence la *Loi sur l'assurance-emploi* pour pouvoir aider tous les chômeurs et toutes les personnes qui occupent un emploi à acquérir des compétences en littératie, sans égard à leur recours passé au régime d'assurance-emploi. Ces ententes supplémentaires devraient faire en sorte qu'une partie des fonds serve à répondre aux besoins des membres des groupes désignés en matière d'alphabétisation. Soixante-quinze pour cent de l'augmentation des fonds prévus en vertu de la Partie II devrait être affectée au financement des Ententes supplémentaires sur le développement du marché du travail, tandis que les 25 % restants devraient servir à répondre aux besoins recensés par les conseils sectoriels en matière d'alphabétisation en milieu de travail. [La mention d'un accord pancanadien vise à souligner que le gouvernement fédéral doit chercher à obtenir l'accord unanime des provinces et des territoires pour tenter de trouver une solution au grave problème de sous-alphabétisation du pays. S'il n'est pas possible d'obtenir un accord unanime, le Comité invite le gouvernement fédéral à collaborer individuellement avec chaque province et territoire pour parvenir aux mêmes fins. Dans un cas comme dans l'autre, comme cette question relève exclusivement de la compétence des provinces et des territoires, un accord est nécessaire pour officialiser l'aide fédérale.]

Recommandation 21

Sous réserve d'une entente avec les provinces et les territoires, le Comité recommande que le gouvernement fédéral mette en œuvre un projet-pilote de deux ans pour accorder aux petites et moyennes entreprises un remboursement de leurs cotisations à l'assurance-emploi ou les faire profiter d'autres mesures incitatives comme des crédits d'impôt, afin qu'elles soient en mesure d'absorber le coût de la formation en alphabétisation et en calcul offerte à leurs employés au travail. Une évaluation devra être menée à la fin de ce projet-pilote; si ses résultats sont jugés concluants, son application devra être étendue à l'ensemble des employeurs, la priorité devant toutefois continuer d'être accordée aux petites et moyennes entreprises.

ANNEXE A — CHRONOLOGIE DE L'ALPHABÉTISATION ET DE LA FORMATION DE BASE DES ADULTES AU CANADA[1]

1899-années 1930 — La distinction n'est pas très nette entre la formation de base des adultes et les autres formes d'enseignement aux adultes offertes par les YMCA et YWCA, les écoles techniques, les églises, les syndicats ouvriers, les organisations agricoles, les enseignants itinérants, etc.

1899 — Fondation du Canadian Reading Camp Movement.

1922 — Le Canadian Reading Camp Movement devient le Frontier College. Celui-ci envoit des étudiants d'université dans les régions très reculées du pays pour enseigner aux bûcherons, mineurs et autres journaliers à lire et à écrire.

1935 — L'Association canadienne d'éducation des adultes (ACEA), la première organisation nationale vouée uniquement à la formation des adultes, est fondée. Elle se veut un carrefour où les professionnels du milieu trouvent appui. Elle mettra au point des programmes d'enseignement mettant l'accent sur la citoyenneté et renseignant les adultes sur des questions politiques, sociales et économiques. C'est la principale source de publications sur l'éducation des adultes jusque dans les années 1950 et elle sert de point de repère aux premiers chercheurs qui font la distinction entre l'éducation équivalant au secondaire (parfois appelée éducation des adultes au Canada) et l'éducation équivalant au présecondaire (parfois appelée alphabétisation). L'ACEA participe à la création d'autres organisations vouées à l'apprentissage et à l'alphabétisation des adultes, comme la Commission canadienne pour le collège communautaire, fondée en 1968, qui devient plus tard l'Association des collèges communautaires du Canada; le Movement for Canadian Literacy, fondé en 1977; le Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, fondé en 1979. L'ACEA voit son rôle de chef de file s'estomper vers la fin des années 1980 et elle cesse d'exister au milieu des années 1990.

---

[1] Par Linda Shohet, directrice executive, Centre d'alphabétisation du Québec (voir Centre for Literacy of Quebec, « Literacy Across the Curriculumedia », *Focus*, Vol. 16, No. 1, p. 4 à 7.

Années 1960 Cette décennie est caractérisée par une prise de conscience sociale idéaliste et un sentiment nationaliste au Canada et au Québec, des vagues d'immigration et de grandes réformes sociales comme la lutte à la pauvreté. Une des armes de la lutte à la pauvreté consiste à accroître les fonds fédéraux destinés à la formation technique et professionnelle et permet de mieux faire connaître la situation de sous-scolarisation des adultes.

1960 La *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle* autorise Ottawa à s'associer aux provinces pour payer les coûts d'immobilisation des établissements de formation professionnelle. En six ans, des projets évalués à plus de 1,5 milliard de dollars permettent d'offrir 662 nouvelles écoles et 439 952 placements étudiants. En raison de la divergence de vue fédérale-provinciale concernant les rôles de chacun, et des différences entre le Québec et les autres provinces, cette loi est le dernier investissement fédéral dans les coûts d'immobilisation et de fonctionnement de la formation technique et professionnelle. De nombreux instituts de technologie créés grâce à cette loi sont convertis en collèges communautaires.

1967 La *Loi sur la formation professionnelle des adultes* est adoptée : elle porte principalement sur les travailleurs en chômage, sous-employés ou en perfectionnement à court terme. Elle mène à la création du Programme de relance du Canada et crée six sociétés privées sans but lucratif pour favoriser l'expérimentation de méthodes propres à motiver et à former les adultes désavantagés sur le plan scolaire. Sans l'avoir voulu, le programme révèle que bon nombre de Canadiens adultes ne sont pas assez instruits pour se recycler. C'est ainsi que l'on constate pour la première fois la nécessité de l'éducation de base pour les adultes.

1969 La *Loi sur les langues officielles* provoque un essor de l'enseignement des langues secondes au pays et révèle encore davantage l'ampleur de la sous-scolarisation des adultes.

Fin 1960 / début 1970 Les Cours préparatoires à la formation professionnelle (CPFP) et le Programme de formation préparatoire à l'emploi (PFPE) sont créés pour cibler les adultes qui pourraient être formés ou se recycler dans des programmes à court terme

menant directement au marché du travail. Les CPFP doivent permettre d'acquérir les niveaux élémentaire et secondaire qui sont nécessaires pour la formation professionnelle.

Années 1970

Cette décennie est caractérisée par une diminution des dépenses de formation et d'alphabétisation des adultes. Un bilan des CPFP et du PFPE révèle que ces programmes ne répondent pas aux objectifs prévus d'acquisition des compétences. Les fonds sont dès lors amputés si bien qu'à la fin de la décennie les sommes auparavant destinées aux adultes les moins scolarisés ont pratiquement cessé d'exister (Thomas, 1983, p. 65). Au même moment, une série de rapports et de commissions dans les provinces font ressortir les besoins des adultes illettrés et sous-scolarisés. D'autres rapports nationaux émanant de différents comités gouvernementaux (comme le Comité sénatorial de la pauvreté en 1971 et le Comité sénatorial des finances en 1976) exposent la même préoccupation dans le contexte d'autres questions sociales. La première grande étude sur l'alphabétisation au Canada est rédigée et la première organisation vouée exclusivement à la formation et à l'alphabétisation des adultes est fondée. Les militants de l'alphabétisation en font une cause de justice sociale.

1970

Le premier atelier de formation tutorielle Laubach est offert au Canada. Des conseils Laubach sont créés partout au pays au cours des dix années suivantes.

1976

Adult Basic Education in Canada and Literacy Activities in Canada 1975/76, écrit par Audrey M. Thomas pour World Literacy of Canada, fournit la première analyse détaillée de l'analphabétisme au pays. L'auteure se sert des données du recensement portant sur le degré de scolarité pour évaluer le nombre d'adultes ayant des besoins à ce chapitre et recueille toutes les données disponibles sur les services offerts au pays, qu'ils soient de sources fédérale ou provinciale ou proviennent d'une des nombreuses organisations — gouvernementales, de recherche et communautaires.

1977

Première conférence nationale sur l'alphabétisation tenue à Ottawa. Elle réunit de grands intervenants du milieu et débouche sur la création du Movement for Canadian Literacy pour défendre la cause.

1979

Le *Rapport de la Commission d'enquête sur le congé-éducation et la productivité* (pour le ministre du Travail) contient des recommandations sur l'analphabétisme des adultes et préconise des incitatifs et l'établissement d'un fonds d'alphabétisation des adultes qui offrirait des subventions aux employeurs, aux syndicats, aux organisations d'enseignement et aux travailleurs pour rehausser leurs compétences de base. Le fonds ne se matérialise pas mais les recommandations contribuent à mettre en place les fondements de la position fédérale en matière d'alphabétisation des adultes.

Années 1980

Décennie caractérisée par un nombre croissant de rapports de ministères fédéraux insistant à des degrés divers sur l'alphabétisation des adultes en tant qu'enjeu social et économique. Les provinces étudient le dossier, élaborent des politiques et multiplient les nouveaux services (dans les secteurs communautaires et institutionnels) sauf que les services financés par les différents ministères provinciaux ne sont pas très bien coordonnés.

1981

Création de Laubach Literacy of Canada pour coordonner et représenter les conseils de lecture Laubach au Canada.

1983

Publication de *Adult Illiteracy in Canada — Challenge*, document hors série rédigé par Audrey Thomas pour le compte de la Commission canadienne pour l'UNESCO. Il s'agit de la plus vaste évaluation nationale jamais produite au Canada. Le problème est présenté dans le contexte de l'alphabétisation mondiale et est considéré, dans le cas du Canada, comme une question de sous-scolarisation des adultes. Mme Thomas décrit les activités provinciales et fédérales ainsi que celles du secteur bénévole et met en évidence la fragmentation des services. La juxtaposition des données sur la participation au marché du travail, le niveau d'instruction, et les activités de formation permettent d'établir des liens entre les motifs de justice sociale et les motifs économiques avancés par les partisans de l'alphabétisation. Le document cerne également les groupes ayant des besoins spéciaux : les prisonniers, les Autochtones, les personnes handicapées, les immigrants, les femmes, les personnes âgées et les décrocheurs scolaires. Un constat s'impose : les adultes aux prises avec un problème d'alphabétisation ne forment pas un groupe homogène.

1985 Un rapport de l'ACEA, *Educationally Disadvantaged Adults: A Project*, incite le gouvernement à agir dans le dossier de l'alphabétisation.

1986 Le 1er octobre, dans le discours du Trône, le gouvernement fédéral s'engage à collaborer avec les provinces, le secteur privé et les groupes bénévoles pour mettre en place les ressources qui permettront aux Canadiens d'acquérir les compétences nécessaires en lecture et en écriture pour participer à l'économie avancée. L'élaboration d'une stratégie nationale dans le champ de compétence fédéral incombe au Secrétariat d'État, qui entreprend un long processus de consultation auprès de tous les intervenants.

Lors d'une réunion tenue en décembre à Cedar Glen, une coalition de groupes nationaux faisant la promotion de l'alphabétisation dans le secteur bénévole produisent un énoncé de politique publique. La Déclaration de Cedar Glen prend la forme d'une lettre ouverte au premier ministre du pays et aux premiers ministres et dirigeants des provinces et des territoires. Elle marque le début d'une campagne de sensibilisation du public et constitue un nouvel argument dans le mouvement de l'alphabétisation.

1987 La chaîne de journaux Southam commande un sondage auprès du Creative Research Group et publie une série d'articles sur l'alphabétisation des adultes au Canada. (Les articles sont repris dans une monographie de Peter Calamai intitulée *Broken Words : Why Five Million Canadians Are Illiterate*. C'est la première fois qu'on évalue l'alphabétisme au Canada à l'aide de « tâches réelles » au lieu d'extrapoler le degré d'alphabétisation à partir des années de scolarité. Le sondage de Southam bouleverse le pays et attire l'attention du public sur la question.

Le Secrétariat national à l'alphabétisation est fondé pour financer les initiatives d'alphabétisation.

1988 Une étude du Groupe d'étude des entreprises canadiennes sur l'alphabétisation estime que le coût annuel de l'analphabétisme pour les entreprises est de 4 milliards de dollars, et le coût pour la société, de 10 milliards de dollars. Le Groupe estime que l'on peut attribuer à l'analphabétisme de nombreuses erreurs obligeant à refaire un travail et bien des accidents de travail entraînant des décès ou des pertes matérielles. Le texte contient une mise en garde au sujet de l'exactitude des estimations; très peu de personnes la lisent

cependant et seuls les chiffres font les manchettes. La publicité faite au sujet des coûts de l'analphabétisme, sans parler des autres arguments, amène le gouvernement à prendre des mesures.

Le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada réagit au discours du Trône de 1986 en commandant sa propre enquête sur l'alphabétisation et la formation de base des adultes. Le rapport qui en résulte en 1988, *L'analphabétisme chez les adultes : définition et traitement de la question*, se penche sur les programmes et les politiques des provinces (voir Cairns, 1988). Les descriptions sont extraites des documents des gouvernements provinciaux. L'analyse actualise et développe les thèmes contenus dans les rapports de Thomas de 1976 et 1983. L'apprentissage continu en est un.

Le premier ministre annonce une stratégie nationale de l'alphabétisation, dotée d'un financement de 110 millions de dollars sur cinq ans.

1989

Création de la base de données nationale sur l'alphabétisation des adultes, d'ABC Canada et de la Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français.

Le Secrétariat national à l'alphabétisation finance une étude nationale dont le rapport suscite le respect et rejoint un grand nombre de lecteurs : *l'Enquête sur les capacités de lecture et d'écriture utilisées quotidiennement.* C'est le premier document officiel où ne figure pas le terme « analphabétisme ».

Années 1990	Une infrastructure est créée pour soutenir les activités d'alphabétisation au Canada : des centres de ressources, des réseaux électroniques et des systèmes de communication ainsi que des regroupements provinciaux et territoriaux, tous financés en partie ou en entier par le Secrétariat national à l'alphabétisation (SNA). Grâce à l'aide financière apportée à plus de 4 500 projets, le SNA facilite la création de matériel didactique et appuie la recherche universitaire et communautaire. Alors que la plupart des provinces et des territoires augmentent les sommes consacrées à l'alphabétisation des adultes, les services aux étudiants restent inégaux d'une région du pays à l'autre. (Voir Hoddinott, 1998). La décennie se termine par des tentatives d'évaluer, de regrouper et de partager ce qui s'est fait de mieux (voir Barker, 1999) et il est souvent question d'un modèle d'éducation permanente à venir.
1994	L'enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes, effectuée par Statistique Canada en partenariat avec l'OCDE dans sept pays, y compris le Canada, actualise le tableau de l'alphabétisation au Canada.
1997	Le gouvernement fédéral porte à 30 millions de dollars la somme versée chaque année au SNA et destine le nouveau supplément à l'alphabétisation de la famille et du milieu de travail ainsi qu'aux nouvelles technologies. Le geste est perçu comme un signe de maintien de l'engagement fédéral, que certains intervenants du milieu craignaient de voir s'évanouir avec la fin de la Décennie internationale de l'alphabétisation de l'UNESCO. La responsabilité de la formation est déléguée aux provinces, ce qui enlève un des mécanismes permettant d'acheminer des fonds fédéraux dans l'éducation de base des adultes.
1999-2000	La plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux étoffent leurs énoncés de politique sur l'alphabétisation des adultes ou se dotent d'une position s'ils n'en ont pas déjà une. Le budget destiné aux apprenants n'augmente pas pour autant dans la plupart des régions du pays.

2001

Le discours du Trône de janvier annonce un engagement accru en faveur de l'acquisition de compétences et de l'apprentissage et fait plus particulièrement mention de l'alphabétisation : « À l'heure actuelle, au Canada, bon nombre d'adultes n'ont pas toutes les capacités de lecture et d'écriture avancées qu'exige la nouvelle économie. Le gouvernement du Canada invitera donc les provinces et les territoires, ainsi que le secteur privé et les organisations bénévoles, à lancer une initiative nationale destinée à augmenter de façon importante la proportion des adultes possédant ces compétences avancées. »

Les stratèges fédéraux cherchent à mieux comprendre l'enjeu avant de définir comment l'engagement sera concrétisé. Les organisations nationales d'alphabétisation et les groupes provinciaux se mobilisent pour réclamer un système plus cohérent de formation de base des adultes à l'échelle canadienne. À la fin de l'année, aucune politique fédérale n'a encore été annoncée.

2002

Le problème de la sous-scolarisation au Canada refait surface dans le discours du Trône du 30 septembre 2002 : le gouvernement fédéral indique qu'il compte poursuivre sur la lancée des investissements faits dans le capital humain y compris l'alphabétisation.

Les 18 et 19 novembre 2002, les participants au Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage adoptent 18 recommandations prioritaires dont une prévoit l'établissement « d'un système pancanadien d'alphabétisation et d'acquisition des compétences essentielles, avec l'appui des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Établir des programmes visant à améliorer le niveau d'alphabétisation et de connaissances, en se fondant sur les besoins et les intérêts individuels et collectifs. »

ANNEXE B
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère du Développement des ressources humaines	30/01/2003	9
Lenore Burton, directrice générale, Direction de l'apprentissage et de l'alphabétisation		
Jane Stewart, ministre		
Association canadienne de santé publique	04/02/2003	10
Deborah Gordon-El-Bihbety, directrice		
Association canadienne des troubles d'apprentissage		
Elizabeth Gayda, présidente sortante		
« National Aboriginal Design Committee »		
Priscilla George, coordonnatrice		
Conference Board du Canada	06/02/2003	11
Michael Bloom, directeur		
« FuturEd Consulting Education Futurists Inc. »		
Kathryn Barker, présidente		
Centre de l'alphabétisation de Montréal		
Linda Shohet, directrice exécutive		
« St. Christopher House »		
Susan Pigott, présidente-directrice générale		
« ABC CANADA Literacy Foundation »	11/02/2003	12
Christine Featherstone, présidente		
Collège Frontier		
John O'Leary, président		
Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français		
Luce Lapierre, directrice générale		
Fondation pour l'alphabétisation		
Sophie Labrecque, présidente-directrice générale		
« Laubach Literacy of Canada »		
Robin Jones, directrice exécutive		
« Movement for Canadian Literacy »		
Wendy DesBrisay, directrice générale		

Associations et particuliers	Date	Réunion
« National Adult Literacy Database (NALD) »	11/02/2003	12
Charles Ramsey, directeur exécutif		
Statistique Canada	18/03/2003	17
Scott Murray, directeur général, Statistique sociale et des institutions		
« British Columbia Literacy »	20/03/2003	18
Jean Rasmussen, directrice		
Literacy Alberta		
Elaine Cairns, vice-présidente		
« Literacy Partners of Manitoba »		
Marg Rose, directrice exécutive		
« North West Territories Literacy Council »		
Kate Sills, directrice exécutive		
La Coalition pour l'alphabétisme du Nouveau-Brunswick	25/03/2003	19
Ian Thorn, coordonnateur		
« Nunavut Literacy Council »		
Cayla Chenier, coordonnatrice de développement de l'alphabétisation		
« Ontario Literacy Coalition »		
Sue Folinsbee, directrice co-exécutive suppléante		
Regroupement des groupes populaires en Alphabétisation du Québec		
Christian Pelletier, coordonnateur		
« Calgary Board of Education »	27/03/2003	20
Irene La Pierre, directrice		
« Chief Dan George Centre for Advanced Education (Simon Fraser University) »		
Darrell Mounsey, directeur exécutif		
« Mi'kmaw Kina'matnewey »		
Murdena Marshall, professeure agrégée à la retraite		
« Peterborough Native Learning Centre »		
Karen McClain, instructeur		
« St. Anne's School Coone, Newfoundland »		
Edwina Wetzel, directrice de l'éducation		
Congrès des peuples autochtones	01/04/2003	21
Alastair Macphee, consultant		

Associations et particuliers	Date	Réunion
« Federation of Saskatchewan Indian Nations »	01/04/2003	21
Danette Starr-Spaeth, directrice générale, Secrétariat à l'éducation et à la formation		
Aliments Avon inc.	03/04/2003	22
Albert (Allie) Craswell, directeur d'usine		
Commission scolaire de Montréal		
Françoise Grenon, conseillère pédagogique		
« Durabelt Inc. »		
Ruth Rogerson, agent local		
La Ronge Motor Hotel, Saskatchewan		
Clarence Neault, directeur général		
« National Silicates »		
Lynda Ryder, directrice		
« Palliser Furniture »		
Valerie Unwin, coordonnatrice de cours de langue		
Congrès du travail du Canada	08/04/2003	23
Kenneth Georgetti, président		
Tamara Levine, coordonnatrice		
L'Alliance des conseils sectoriels		
Gary Grenman, directeur général		
Syndicat des travailleurs unis de l'automobile		
Laurell Ritchie, représentant national		
« Alpha Plus »	10/04/2003	24
Ellen Long, attachée de recherche principale		
Association des collèges communautaires du Canada		
Gerald Brown, président		
« Canadian Association for Prior Learning Assessment »		
Bonnie Kennedy, directrice générale intérimaire		
« Canadian Library Association »		
Don Butcher, directeur général		
Madeleine Lefebvre, vice-présidente		
« National Coalition of Community Based Training »		
Bernadette Beaupré, co-présidente		
« Prior Learning Assessment Center, Halifax »		
Doug Myers, directeur exécutif		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Service correctionnel Canada	29/04/2003	25
Don Head, sous-commissaire principal		
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration		
Rosaline Frith, directrice générale, Intégration		
Société John Howard du Canada		
Graham Stewart, directeur exécutif		
« Maytree Foundation »		
Elizabeth McIsaac, directrice		
Le Y des femmes de Montréal		
France-Line Carbonneau, coordonnatrice		
Zaïa Ferani, responsable		
Ministère du Développement des ressources humaines	01/05/2003	26
Lenore Burton, directrice générale, Direction de l'apprentissage et de l'alphabétisation		
Yvette Y. Souque, gestionnaire en matière de programme, Secrétariat national à l'alphabétisation		
Conseil des Ministres de l'éducation (Canada)	06/05/2003	28
Paul Cappon, directeur général		

ANNEXE C
LISTE DES MÉMOIRES

ABC CANADA Literacy Foundation

Association canadienne des centres de vie autonome

Canadian Association for Prior Learning Assessment

Canadian Library Association

Conseil des ressources humaines de l'industrie du textile

Fondation pour l'alphabétisation

FuturEd Consulting Education Futurists Inc.

L'Association canadienne des administrateurs municipaux

Learners Advisory Network

Le Y des Femmes de Montréal

Literacy Alberta

Literacy Network Supporting People with Disabilities

Movement for Canadian Literacy

Nokee Kwe Skills Development & BASA

Nunavut Literacy Council

Société John Howard du Canada

Statistique Canada

Université de la Saskatchewan

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Les procès-verbaux pertinents du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (*réunions n^{os} 9, 10, 11, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 33, 34, 35 et 36 comprenant le présent rapport*) sont déposés.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Judi Longfield, députée

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Rapport sur l'alphabétisation du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Le Bloc Québécois ne peut donner son appui au *Rapport* sur l'alphabétisation du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées intitulé *Accroître l'alphabétisation des adultes : la nécessité d'une action pancanadienne.* En effet, plusieurs recommandations de ce *Rapport* ne respectent pas les compétences constitutionnelles des provinces et des territoires, notamment en matière d'éducation et d'acquisition des connaissances. Par exemple, la **Recommandation 13** stipule :

> [...] que, dans le cadre d'un accord pancanadien sur l'alphabétisation et l'acquisition de capacités au calcul, le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, songe à réorienter une partie des fonds attribués à la Stratégie emploi jeunesse, de manière à favoriser l'enseignement aux jeunes décrocheurs, grâce à une initiative « apprendre et gagner » qui les inciterait au moins à terminer leurs études secondaires[1].

La question du décrochage scolaire ainsi que l'enseignement au secondaire relèvent exclusivement des provinces et des territoires. Le gouvernement fédéral n'est aucunement concerné par ces questions et les recommandations du *Rapport* devraient tenir compte du partage des pouvoirs entre les différents paliers de gouvernement.

De plus, le gouvernement du Québec demande depuis quelques années le transfert des fonds (70 millions) alloués à la Stratégie emploi jeunesse car plusieurs programmes de cette Stratégie fédérale dédoublent des programmes québécois. Il serait donc incohérent de demander au gouvernement fédéral de dédoubler davantage ses programmes.

Une action concertée

Le désir exprimé tout au long du *Rapport* de créer un accord pancanadien afin d'accroître l'alphabétisation des adultes constitue une intrusion dans les champs de compétence des provinces et des territoires et semble manifester une volonté de centralisation du pouvoir fédéral en matière d'éducation. Cette volonté fut exprimée récemment dans un discours du ministre des Finances, John Manley, qui affirmait que le Canada avait désormais besoin « d'un nouveau ministère national de l'Éducation et de

---

[1] Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, Chambre des communes, *Accroître l'alphabétisation des adultes : la nécessité d'une action pancanadienne*, juin 2003, p. 155.

l'Innovation »[2]. Cette déclaration faite devant les étudiants et les étudiantes d'une école secondaire de Vancouver en dit long sur le désir du gouvernement libéral de s'immiscer encore une fois dans les compétences réservées aux provinces et aux territoires.

Le Bloc Québécois désire rappeler que la primauté du droit en matière d'éducation appartient exclusivement aux provinces et aux territoires. En vertu de ce droit, il leur revient d'exercer, en matière d'alphabétisation, le leadership pour leur population avec l'appui financier du gouvernement fédéral. Ce dernier n'a donc pas à s'approprier le leadership dans les provinces et les territoires en matière d'alphabétisation ni à faire sien le rôle de premier responsable de l'éducation.

Le Bloc Québécois privilégie d'abord et avant tout l'approche bilatérale en ce qui concerne l'alphabétisation. À ce titre, la **Recommandation 1** du *Rapport* du Comité stipule que « si un accord pancanadien n'est pas possible, le gouvernement du Canada devra négocier des accords d'alphabétisation bilatéraux avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux intéressés»[3]. L'approche pancanadienne, préconisée dans ce *Rapport*, est perçue comme étant une approche mur à mur qui ne tiendrait pas compte des disparités culturelles, linguistiques, sociales et économiques des différentes provinces et des territoires.

Par conséquent, le Bloc Québécois favorise des ententes bilatérales, assujetties au principe de droit de retrait avec compensation, en remplacement de l'idée d'un accord pancanadien. Ces ententes bilatérales permettraient, entre autres, d'agir en matière d'alphabétisation tout en respectant les priorités constitutionnelles des provinces et des territoires en matière d'éducation et d'apprentissage.

Il devient donc impératif de modifier le titre du rapport afin de tenir compte des compétences constitutionnelles des provinces et des territoires. Le titre actuel met de l'avant la nécessité d'une action dite pancanadienne. Le Bloc Québécois suggère plutôt le titre suivant : « Accroître l'alphabétisation des adultes : la nécessité d'une action concertée ». De cette façon, le rapport serait annonciateur de la recherche d'une approche de collaboration plutôt que d'une approche qui risque de susciter l'affrontement. De plus, toute référence dans le texte à un accord pancanadien devrait être remplacée par des ententes bilatérales (droit de retrait avec compensation inclus).

Par ailleurs, le Bloc Québécois s'oppose à la création de l'Institut canadien sur l'apprentissage (ICA). Dans le budget de février 2003, le gouvernement canadien annonce 100 millions de dollars avant même d'avoir défini clairement la structure organisationnelle, le mode de gestion et le mandat de cet organisme. Aux yeux des députés et députées du Bloc Québécois, la création de cet Institut est inutile, voire futile. De plus, la création de cet

---

[2] Presse canadienne, «Manley propose la création d'un ministère national de l'Éducation», *Le Devoir*, 2003-05-30, p. A2.

[3] Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, Chambre des communes, *Accroître l'alphabétisation des adultes : la nécessité d'une action pancanadienne*, juin 2003, p. 145.

Institut constituerait, à notre avis, un dédoublement avec le SNA, dédoublement qui s'avérerait coûteux et inefficace. Pourquoi créer d'autres structures administratives alors qu'il existe déjà un organisme fédéral, le Secrétariat national à l'alphabétisation (SNA), chargé de distribuer des fonds en matière d'alphabétisation dans le cadre d'ententes bilatérales déjà existantes? Ces fonds pourraient être utilisés à des fins d'apprentissage au lieu d'être gaspillés dans la création de nouvelles structures.

À ce sujet, le Bloc Québécois recommande que les fonds prévus à la création de l'Institut canadien sur l'apprentissage soient redirigés vers le Secrétariat national à l'alphabétisation et que les mandats de ce dernier soient élargis, si nécessaire, pour englober les mandats que le gouvernement avait l'intention de donner à l'ICA. Le SNA semble avoir fait ses preuves si l'on se fie aux différents témoignages entendus lors des réunions du Comité permanent. Plusieurs témoins ont effectivement mentionnés aux membres du Comité que le SNA jouait un rôle efficace, mais qu'il manquait de fonds. Le Bloc Québécois ne voit donc pas la nécessité de créer un nouvel organisme et n'a pas été convaincu de sa pertinence jusqu'à ce jour.

Par ailleurs, le Bloc Québécois se pose certaines questions en ce qui concerne l'Institut canadien sur l'apprentissage qui est en cours de création :

- Quelles sont les réelles intentions du gouvernement par rapport à cet Institut?

- Où cet Institut trouvera-t-il son budget de fonctionnement au cours des années subséquentes à sa création?

- Les chercheurs et les chercheuses de cet organisme seront-ils éligibles aux subventions données par les Conseils subventionnaires ou la Fondation pour l'Innovation?

Cependant, le Bloc Québécois reconnaît l'importance d'augmenter les fonds en ce qui concerne l'alphabétisation au Canada et se réjouit de la volonté exprimée par les membres de ce Comité d'accorder une place prépondérante à l'alphabétisation et à l'apprentissage des compétences essentielles. Et comme l'alphabétisation est intimement liée à la langue et à la culture, qui relèvent des compétences des provinces et des territoires, le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement du Québec est donc en meilleure posture pour évaluer les besoins de ses intervenants et intervenantes.

PROCÈS-VERBAUX

Le lundi 9 juin 2003
(*Séance n° 35*)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui *à huis clos*, à 15 h 25, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Judi Longfield (*présidente*).

Membres du Comité présents : Eugène Bellemare, Monique Guay, Tony Ianno, Judi Longfield, Gurbax Malhi, Monte Solberg.

Membres substituts présents : Bob Wood pour Peter Adams, Sébastien Gagnon pour Suzanne Tremblay, Lynne Yelich pour Jim Gouk, Joseph Volpe pour Larry McCormick et Larry Bagnell pour Diane St-Jacques

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Chantal Collin et Kevin Kerr, attachés de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude sur l'alphabétisation

Le Comité discute de son ébauche de rapport sur l'alphabétisation.

À 15 h 58, la séance est suspendue.

À 16 h 15, la séance reprend.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport final (dans sa forme modifiée), intitulé « Accroître l'alphabétisation des adultes: La nécessité d'une action pancanadienne », comme étant le troisième rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 550 copies de ce rapport en format bilingue.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article du Règlement 109, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 108(1)*a*) du Règlement, le Comité autorise l'impression de l'opinion dissidente du Bloc Québécois en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature de la présidente; que l'opinion dissidente ne dépasse pas cinq pages; (caractère de 12 pt; interligne de 1.5) et que l'opinion dissidente soit transmise au greffier du comité, dans un format électronique et dans les deux langues officielles, au plus tard à 17 h le mardi 10 juin.

À 16 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Danielle Belisle